

<https://helda.helsinki.fi>

Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla

Schmidt-Thomé, Kaisa

Valtioneuvoston kanslia

2020-05-25

Schmidt-Thomé , K , Eskelinen , H , Lamuela Orta , C , Laurila , L , Lähteenoja , S , Monni , S , Päivänen , J , Sallinen , S & Terämä , E 2020 , Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla . Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja , Nro 2020:30 , Valtioneuvoston kanslia , Helsinki . < <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-931-8> >

<http://hdl.handle.net/10138/327285>

unspecified

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

Schmidt-Thomé, Kaisa; Eskelinen, Hanna;
Lamuela Orta, Carlos; Laurila, Louna; Lähteenoja, Satu;
Monni, Suvi; Päivänen, Jani; Sallinen, Sini; Terämä, Emma

Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:30

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-931-8

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2020:30

Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-931-8

Tekijän organisaatio: Demos Helsinki, Suomen ympäristökeskus, Finnish Consulting Group, MSDI Oy,
Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		25.5.2020
Tekijät	Schmidt-Thomé, Kaisa; Eskelinen, Hanna; Lamuela Orta, Carlos; Laurila, Louna; Lähteenoja, Satu; Monni, Suvi; Päivänen, Jani; Sallinen, Sini; Terämä, Emma		
Julkaisun nimi	Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:30		
ISBN PDF	978-952-287-931-8	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-931-8		
Sivumäärä	96	Kieli	suomi
Asiasanat	kestävä kehitys, kunnat, strateginen johtaminen, asiantuntijuus, osallisuus, Agenda 2030, tutkimus, tutkimustoiminta		
Tiivistelmä <p>KESTO-hanke tuotti yhteenvedon kestävän kehityksen johtamisen ja toimeenpanon malleista sekä keskeisistä teemoista suomalaisissa kunnissa. Erityistä huomiota kiinnitettiin poikkihallinnollisen ja strategisen työn kehittämiseen sekä Agenda 2030:n (YK:n kestävän kehityksen tavoitteet) mahdolliseen rooliin kunnan työssä.</p> <p>Hankkeen aineisto kerättiin toimintatutkimuksella, jonka haastatteluihin, työpajoihin ja kuntatapaamisiin osallistui 12 työryhmää erikokoisista ja -tyyppisistä kunnista eri puolilta Suomea. Työssä hyödynnettiin myös kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta ja aiempia arvioita Suomen kuntakentällä tehdystä kestävän kehityksen työstä.</p> <p>Hanke tunnisti kolme kestävän kehityksen johtamisen mallia, joiden kautta paikallistason työ voidaan organisoida tarkoituksenmukaisesti ja entistä vaikuttavammin. Mallit on tarkoitettu sekä kussakin kunnassa vallitsevien piirteiden tunnistamiseen että kunkin mallin toimivuuden ehtojen huomioimiseen jatkotyössä.</p> <p>Agenda 2030:n SDG-kehikko (Sustainable Development Goals) voi paikallistasolle sovellettuna osaltaan vahvistaa kuntien strategista johtamista ja yhteistoiminnallisia prosesseja. Kuntien tulee panostaa merkittävästi ainakin niihin poikkihallinnollisiin sisältökokonaisuuksiin, joissa on Suomen oloissa vielä paljon tekemistä ja joihin kunnilla on toimeenpanevaa valtaa.</p>			
Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)			
Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		25.5.2020
Författare	Schmidt-Thomé, Kaisa; Eskelinen, Hanna; Lamuela Orta, Carlos; Laurila, Louna; Lähteenoja, Satu; Monni, Suvi; Päivänen, Jani; Sallinen, Sini; Terämä, Emma		
Publikationens titel	Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla (Ledning och implementering av hållbar utveckling på lokal nivå)		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:30		
ISBN PDF	978-952-287-931-8	ISSN PDF	2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-931-8		
Sidantal	96	Språk	Finska
Nyckelord	hållbar utveckling, kommuner, strategisk ledning, Agenda 2030, forskning, forskningsverksamhet		
Referat <p>I KESTO-projektet producerades en sammanfattning av lednings- och implementeringsmodeller samt nyckelteman för hållbar utveckling i finska kommuner. Särskild uppmärksamhet ägnades åt utvecklingen av tväradministrativt och strategiskt arbete och den möjliga rollen för Agenda 2030 (FN: s hållbara utvecklingsmål) i kommunens arbete.</p> <p>Material samlades in genom en åtgärdsundersökning där intervjuer, workshops och kommunala möten deltog i 12 arbetsgrupper från kommuner av olika storlekar och typer från hela Finland. I studien användes också internationell forskningslitteratur och tidigare bedömningar av hållbart utvecklingsarbete som genomförts i finska kommuner.</p> <p>I projektet identifierades tre ledningsmodeller genom vilket arbetet för hållbar utveckling på lokal nivå kan organiseras på ett ändamålsenligt sätt och mera effektivt än tidigare. Modellerna är avsedda för att både identifiera de funktioner som finns i varje kommun och för att ta hänsyn till villkoren för varje modells funktionalitet i vidare arbete.</p> <p>Målen för hållbar utveckling (SDG) i Agenda 2030, när de tillämpas på lokal nivå, kan bidra till att stärka kommunernas strategiska ledning och samarbetsprocesser. Kommunerna måste investera betydligt i åtminstone de tväradministrativa innehållsenheter där det fortfarande finns mycket att göra i finländska förhållanden och där kommuner har verkställande makt.</p>			
Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt			
Förläggare	Statsrådets kansli		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti		

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office		25 May 2020
Authors	Schmidt-Thomé, Kaisa; Eskelinen, Hanna; Lamuela Orta, Carlos; Laurila, Louna; Lähteenoja, Satu; Monni, Suvi; Päivänen, Jani; Sallinen, Sini; Terämä, Emma		
Title of publication	Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla (Leadership and implementation of sustainable development at the local level)		
Series and publication number	Publication series of the Government's analysis, assessment and research 2020:30		
ISBN PDF	978-952-287-931-8	ISSN (PDF)	2342-6799
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-931-8		
Pages	96	Language	Finnish
Keywords	sustainable development, municipalities, leadership, Agenda 2030, research, research activities		
Abstract <p>The KESTO project resulted in creating a summary of the leadership and implementation models regarding sustainable development and its central themes in Finnish municipalities. Special attention was paid to the development of cross-sectoral and strategic work as well as to the potential role of Agenda 2030 (UN Sustainable Development Goals) in the municipalities' work.</p> <p>The project data was gathered through action research whose interviews, workshops, and municipal meetings were attended by 12 teams from Finnish municipalities ranging in size, type, and location. In addition, international research literature and previous estimates on the work done on sustainable development in Finnish municipalities were applied.</p> <p>The project identified three leadership models for sustainable development through which local-level work can be organised purposefully and in a more impactful manner. The models are aimed at both identifying the governing principles of each municipality and considering the operational conditions of each model in future work.</p> <p>The Agenda 2030 SDG framework can strengthen the strategic leadership and cooperational processes of municipalities when applied on a local level. Municipalities need to place significant emphasis on those cross-administrative sustainability themes where much work is still needed in Finland and where municipalities exercise executive power.</p>			
This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.			
Publisher	Prime Minister's Office		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti		

Sisältö

Kiitokset.....	8
Sanasto.....	9
1 Johdanto: Agenda 2030:n yhteys kaupunkeihin.....	10
1.1 Kaupunkien kestävä kehitys vaatii toimia.....	10
1.2 Paikallistason kestävä kehityksen työtä täytyy tehostaa	12
1.3 Kompleksisten ilmiökokonaisuuksien johtaminen on haastavaa	14
1.4 Hankkeen tavoitteet.....	15
2 Toimintatutkimus: kuntien kestävä kehitys ja SDG-tavoitteet.....	16
2.1 Lokalisointi ja olennaisuusarvio.....	16
2.2 Kuntayhteistyön kulku	18
2.3 Kesto-kuntien kanssa testatut prosessit.....	19
2.4 Toimintatutkimuksen reflektiota.....	23
3 Kestävän kehityksen sisällöistä ja käytännöistä paikallistasolla	25
3.1 Aiemmat tilannearviot Suomen kuntakenttää koskien.....	25
3.2 Kestävän kehityksen sisällöt hankekunnissa	27
3.3 Poikkihallinnollisen yhteistyön ja yhteiskehittämisen käytäntöjä	29
3.4 Luonnehdintoja kuntien tilanteista Suomessa	34
4 Kestävä kehitys indikaattoreiden valossa.....	37
4.1 Lähtötaso ja tavoitteenasettelu: keskeisimmät sisällöt.....	37
4.2 Hankkeessa tehty MayorsIndicators-työ	43
4.3 Keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset	44
5 Kaupunkien Agenda 2030 -työ muualla maailmassa.....	48
5.1 Paikallistason SDG-työn benchmarkkeja	48
5.2 SDG-työn ohjeistukset kuntien tukena	52
6 Kestävän kehityksen johtamisen mallit.....	54
6.1 Kestävän kehityksen kompleksisuus ja siihen vastaavat johtamismallit.....	54
6.1.1 Yhdistävä johtajuus	55

6.1.2	Mallit päätösten valmisteluun	57
6.1.3	Kykyjen johtamisen malli	59
6.1.4	Kestävän kehityksen tavoitteiden vuorovaikutus –malli.....	61
6.2	KESTO-hankkeen tunnistamat kestävyiden johtamisen mallit ja niiden toteutuminen Suomen kunnista.....	62
6.2.1	Hanke kuntien ja mallien suhde.....	67
7	Johtopäätökset ja suositukset	73
7.1	Yleiset johtopäätökset	73
7.2	Pohdittavaa kunnille	76
7.3	Suositukset kansallisen tason työhön	78
7.4	Pohdintaa työn asetelmasta ja jatkotutkimusaiheita.....	79
	Liitteet	82
	Lähteet	92

Kiitokset

KESTO-hankkeen tutkijat kiittävät lämpimästi kaikkia työhön osallistuneita asiantuntijoita. Erityisen lämmin kiitos kuuluu hankekuntien yhteyshenkilöille, joiden myötävaikutuksella toimintatutkimukseemme saatiin mukaan hieno, poikkeuksellinen ja motivoitunut edustus kuntaorganisaatioista. Annoitte avoimesti tietoa kuntanne tilanteesta – niin kestävän kehityksen työn pullonkaloista kuin vasta avautuvassa olevista mahdollisuuksista. Otitte meidät lämpimästi vastaan kuntakierroksella aikana ja olitte mallikkaasti läsnä kuntien yhteisissä tapaamisissa, joiden isännille ja emännille kuuluu myös kiitos järjestelyistä ja vieraanvaraisuudesta.

Lämmin kiitos ohjausryhmälle työn asiantuntevasta ja joustavasta sparraamisesta. Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Olli Maijala (YM). Muita ohjausryhmän jäseniä olivat YM:n Suvi Anttila (varapj.), Virve Hokkanen, Taina Nikula ja Olli-Pekka Pietiläinen, TEM:n Mika Pikkarainen ja Olli Voutilainen, STM:n Heli Hätönen ja Antti Hautaniemi sekä VM:n Tuija Kuusisto.

Työn kansainvälisinä yhteistyökumppaneina toimivat Sustainable Development Solutions Networkin (SDSN) pohjois-eurooppalaisen asiantuntijaverkoston Martin Eriksson ja Maria Svane sekä DRIFT-tutkimusinstituutin Katharina Hölscher, joita kiitämme myös heidän Suomen vierailustaan. Lisäksi haluamme kiittää kahta anonymiä arvioitsijaa, joilta saimme työn loppumetreillä arvokasta palautetta hankkeemme osallistutua VN-TEAS-hankkeiden vapaaehtoisen vertaisarvioinnin pilotointiin.

Kesto-hankkeen toteutuksessa avustivat Demos Helsingin Leena Alanko, Vilja Johansson, Karoliina Koistila, Tyyra Linko, Sofia Rahikainen, Saana Rossi, Petra Sipari ja Henrik Suikkanen; Suomen ympäristökeskuksen Juha Peltomaa ja Iina Turunen; FCG:n Olli Poutanen; MSDI Oy:n Sauli Heino ja Kuntaliiton Jenni Airaksinen. Infografiikoita hankkeelle tuotti Kanerva Karpo (Berry Creative).

Suhtaudumme paikallistason kestävän kehityksen työhön sekä suurin odotuksin että myötätunnolla etenkin kunnissa, joissa merkittävää työtä tehdään pienillä resursseilla. Toivomme, että valtionhallinnon ja paikallistason kumppanuus kestävän kehityksen edistämiseksi vahvistuu edelleen ja osaltaan tukee kestävän kehityksen nousemista kuntastrategioiden keskiöön seuraavalla valtuustokaudella.

Helsingissä 7.5.2019

tekijät

Sanasto

Agenda 2030 on globaali kestävän kehityksen toimenpideohjelma, josta sovittiin valtioiden johdon tasolla YK:n kestävän kehityksen huippukokouksessa New Yorkissa 25.9.2015. Toimintaohjelma on valtioita poliittisesti sitova asiakirja, jonka aikajänne on 2016-2030.

Local Agenda, eli Agenda 21 on Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen toimintaohjelma. Se hyväksyttiin Rio de Janeirossa vuonna 1992. Toimintaohjelmassa paikallisuudella ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisella on keskeinen rooli. Numero 21 ohjelman nimessä viittaa 21. vuosisataan.

SDG-tavoitteilla viitataan kestävän kehityksen tavoitteisiin, jotka on määritelty YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmassa (Agenda 2030, ks. yllä). Kestävän kehityksen tavoitteita on yhteensä 17 ja niillä on yhteensä 169 alatavoitetta. Niiden kautta pyritään kääntämään globaali kehitys uralle, jossa ihmisten hyvinvointi ja ihmisoikeudet, taloudellinen vauraus ja yhteiskuntien vakaus turvataan ympäristön kannalta kestäväällä tavalla.

SDSN eli Sustainable Development Solutions Network on YK:n alainen organisaatio, joka rakentaa globaalia verkostoa yliopistojen, tutkimuskeskusten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa tukeakseen YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista.

Sitoumus2050 eli Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus on Suomen kestävän kehityksen toimikunnan sopima kansallinen kestävän kehityksen strategia. Se on samalla konkreettinen työkalu, jossa organisaatiot, yritykset ja yksityishenkilöt voivat antaa konkreettisen kestävän kehityksen toimenpidesitoumuksen yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

YK:n vuosituhattavoitteilla (Millenium development goals) tarkoitetaan YK:n jäsenmaiden vuonna 2000 asettamia tavoitetta, jotka päätettiin saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. Nämä kahdeksan tavoitetta koskivat etenkin köyhyyden nujertamista ja ihmisten perustarpeiden tyydyttämistä kehittyvissä maissa kansainvälisen yhteistyön avulla.

MayorsIndicators on verkossa toimiva kuntien kestävän kehityksen seurannan ja tiedolla johtamisen työkalu. Palvelu pohjautuu YK:n 17 kestävän kehityksen tavoitteeseen tuottaen tietoa eri osa-alueiden, kuten ympäristön, talouden ja hyvinvoinnin kehityksestä kunnissa. Palvelusta vastaa suomalainen MSDI Oy.

1 Johdanto: Agenda 2030:n yhteys kaupunkeihin

1.1 Kaupunkien kestävä kehitys vaatii toimia

Kestävää kehitystä globaalilla tasolla arvioineen kansainvälisen tutkijaryhmän laatima, ”The Future is Now” -arviointiraportti ilmestyi syksyllä 2019. Ryhmän arvio (Independent Group 2019) on kriittinen, mutta myös tuleville toimille suuntaa antava. Raporttiin prologin kirjoittanut Gro Harlem Brundtland toteaa osuvasti, että jos maapallo olisi laiva, kaikkien pitäisi pystyä olemaan sen ruorissa. Suomen kestävä kehityksen työstä tehty arviointi (Berg ym. 2019) usuttaa Suomea tämän ruorin ääreen: ”Yksikään maa ei ole vielä esittänyt uskottavaa suunnitelmaa, jolla Agenda2030:n tavoitteisiin päästään. Suomi voi näyttää mallia (Lähteenoja ym. 2019).” Arvioinnin mukaan Suomen tulisi kestävä kehityksen politiikassaan keskittyä ilmastonmuutokseen, ympäristön tilaan ja kulutukseen sekä yhteiskunnan eriarvoistumiseen. Raportin suositus kestävä kehityksen tavoitteiden asettamisesta hallitusohjelman perustaksi toteutuikin heti. Muita suosituksia olivat mm. kestävä kehityksen tiekartan laatiminen sekä tiettyjen instrumenttien uudistaminen (esim. indikaattorijärjestelmä ja kestävä kehityksen asiantuntijapaneeli). Vaikka raportti keskittyi kansallisen politiikan arviointiin, kaupunkien tarpeita sivuttiin myös: ”Kaupunkien edustajat toivoivat konkreettista tukea kaupunkien ja kuntien Agenda2030-työn käynnistämiseen strategisella tasolla (Berg ym. 2019, s. 38).” Kaupunkien kaipaama koordinaatio ja ohjeistus suuntautui erityisesti kestävä kehityksen tavoitteenasetteluun, toimeenpanon ja seurantaan.

Kuten valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan tietotarpeiden kuvauksessa¹ tuotiin esiin, kaupungit ovat kestävä kehityksen avainasemassa. Kuvauksessa hyvin tunnistettu tilanne on myös KESTO-hankeemme keskeinen lähtökohta: ”Kestävä kehityksen edistäminen on hyvin laaja-alaista työtä, mutta sitä tehdään kaupungeissa ja kunnissa usein siilomaisesti ja painottuen esimerkiksi ympäristösektorille. Työssä tarvitaan kuitenkin vahvempaa strategista ja yhteen sovitavaa sekä näitä vahvasti käytännön toimiin vievää otetta, jotta kestävä kehityksen tavoitteet saavutetaan.”

Agenda 2030:n myötä Suomi on sitoutunut YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden edistämiseen. Kun Suomi ensimmäisten YK:n jäsenmaiden joukossa kesällä 2016

¹ Kestävä alue- ja kaupunkikehitys. [Tietotarpeiden kuvaus](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

esitteli raporttinsa² tavoitteiden kansallisesta toimeenpanosta, siinä todettiin, että kunnat ovat muun muassa peruspalvelujen ja maankäyttöratkaisujen kautta keskeisessä roolissa SDG-tavoitteiden toteuttamisessa. Kuten raporttiin on tiivistetty (s.60): "Although some municipalities take broad account of sustainable development issues, more effort is required to activate the municipal sector." Deloitte vuonna 2018 toteuttaman pohjoismaisen vertailun perusteella etenkin poliittisen taustatuen saaminen vaikutti Suomessa edelleen haasteelliselta (Deloitte 2018). Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman myötä paikallistason kestävä kehityksen työhön voidaan saada lisäresursseja erilaisten teemakohtaisten yleis- ja kaupunkipoliittisten välineiden kautta (esim. Kestävä kaupunki -ohjelma, Lähiöohjelma, MAL-sopimukset, innovaatioekosysteemisopimukset). Kestävä kehityksen työn painoarvon kasvaessa tarvitaan myös entistä tarkoituksenmukaisempia instrumentteja kestävä kehityksen johtamiseen ja toimeenpanoon paikallistasolla.

Johtaminen edellyttää onnistumisen seuranta, ja seuranta puolestaan edellyttää toimivia mittareita. Konsortiomme hypoteesi oli, että SDG-viitekehys voi muodostaa strategiselle ja integroivalle kaupunkikehittämiselle erinomaisen perustan. Haastoimme hankkeessa edustavan joukon suomalaisia kaupunkia ja kuntia määrittelemään paikallisesti tärkeimmät kestävä kehityksen tavoitteet eli viemään kestävä kehityksen strategisen kehittämisen keskiöön. Testasimme SDG-viitekehukseen perustuvaa menettelytapaa, joka ei tuota raskaita raportointivelvoitteita vaan auttaa kaupunkia kehittymään kestävyysmuutoksen kannalta tärkeimpiin asioihin. Tuloksena tuotimme ja levitämme yhdessä strategisen johtamisen malleja, joilla kaupungit voivat organisoida kestävä kehityksen työn. Mallit rakennettiin sekä aiemman tutkimuksen, olemassa olevien johtamiskäytäntöjen että hankkeen aikana toteutetun toimintatutkimuksen perusteella.

Yhtenäiset mittarit helpottavat seuranta, mutta eivät toki riitä muuttamaan asioita, vaan kestävä kehityksen työ edellyttää riittäviä resursseja, toimintamandaattia sekä jatkuvasti moninaistuvaa osaamis pohjaa. Se koskee tyypillisesti monialaisia ongelmia ja mahdollisuuksia, joihin tarvitaan monialaisia ratkaisuja. Siksi yhteistyö ja yhteiskehittäminen sekä kunnan sektorien kesken että kuntalaisten, yritysten ja muiden sidosryhmien kanssa ovat tässä työssä olennaisia.

² National report on the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, Finland, Prime Minister's Office Publications 10/2016.

1.2 Paikallistason kestävä kehityksen työtä täytyy tehostaa

Liitymme tutkimuksellamme siihen tutkimus- ja kehitystyön jatkumoon, joka alkoi vuonna 1992 pidetystä YK-konferenssista, jossa globaalin ja paikallisen välistä yhteyttä tuotiin julki. Myös kunnille asetettiin moraalinen velvoite kestävä kehityksen tavoittelussa, ja tästä velvoitteesta selviämistä on myös arvioitu vuosien saatossa (mm. MacDonald 1998; Kestävä kehityksen pullonkaulat kunnissa 1998; Lafferty 2001; Niemenmaa 2001, Evans & Theobald 2003; Barrutia ym. 2015). Rion huippukokouksen käynnistämää, Aalborgin charterin ja sitoumuksien viitoittamaa ja Basque Declarationin edelleen uudistamaa Local Agenda -työtä voidaankin pitää paikallistason SDG-työn varhaisempana vaiheena. Näiden paikallisagendavuosien työ rakensi kestävä kehityksen kyvykkyyksiä, vaikka ei välttämättä johtanutkaan niin merkittäviin uudistuksiin kuin työn saaman kansainvälinen huomio ja tekijöiden sitoutuminen olisi antanut olettaa (Barrutia ym. 2015). Agendatyön oppien hyödyntämistä SDG-työssä ovat kuitenkin monet korostaneet (mm. Fenton & Gustafsson 2017; Moallemi ym. 2019).

SDG-työn on tarkoitus syventää ja vauhdittaa yhteiskuntien kestävyysmuutosta seitsemäntoista tavoitteen (Kuva 1) ja 169 alatavoitteen viitoittamalla tiellä. Tutkimuskirjallisuuden perusteella menestymisen edellytyksiä parantaa mm. se, että SDG-tavoitteet kytkeytyvät toisiinsa paremmin kuin YK:n vuosituhattavoitteet (Le Blanc 2015). SDG-työn tueksi on myös nopealla tahdilla kehitetty erilaisia tukimateriaaleja ja seurantatyökaluja, myös paikallistason työtä helpottamaan (Zinkernagel ym. 2018). Työn fragmentoitumisen vaara on kuitenkin todellinen sillä monissa kaupungeissa SDG-työn paikka ja painoarvo ovat vielä epäselviä (Krellenberg ym. 2019). Toinen keskeinen haaste liittyy paikallistason tulkintojen onnistumiseen. SDG-tavoitteiden kontekstualisointi ei ole helppoa ja vaivatonta vaan vaatii monitoimijaista yhteistyötä niin keskeisimpien kipupisteiden löytämiseksi kuin tehokkaimpien vipuvarsien hyödyntämiseksi.



11. Kestävät kaupungit ja yhteisöt

Taata turvalliset ja kestävät kaupungit sekä asuinhyödyntäminen. Puolet maailman väestöstä eli noin 3,5 miljardia ihmistä asuu kaupungeissa. Kestävä kaupunkiympäristö luo mahdollisuuksia asukkailleen, mutta taakaa myös peruspalvelut, energiansaannin, hyvät asumisolosuhteet ja kulkumahdollisuudet ilman, että ympäristö rasittuu tai saastuu.

Alatavoitteet tiivistetysti

- taata riittävä, turvallinen ja edullinen asunto ja peruspalvelut kaikille vuoteen 2030 mennessä. Parantaa slummi-alueita.
- taata edullinen, luotettava ja kestävä liikennejärjestelmä kaikille sekä parantaa liikenneturvallisuutta
- lisätä laajamittaisia ja kestäviä kaupungistumista ja mahdollisuuksia integroitujen ja kestävien asuinhyödyntämien suunnitteluun ja hallintoon
- tehostaa maailman kulttuuri- ja luonnonperintöä suojelevia hankkeita
- vähentää merkittävästi vahinkoja, joita erilaiset katastrofit, kuten vesien pilaantuminen, aiheuttavat ihmisille ja taloudelle
- vähentää kaupunkien haitallisia ympäristövaikutuksia
- taata, että kaikilla on yhtäläinen pääsy julkisiin tiloihin

Kuva 1. Vuonna 2016 voimaan tulleet YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (Sustainable Development Goals) ja ote tavoitekorteista (tavoite 11). Epävirallinen suomennos, YK-liitto, ulkoministeriö ja YK. (Lähde: YK-liitto)

1.3 Kompleksisten ilmiökokonaisuuksien johtaminen on haastavaa

Alun perin kunnat perustettiin yhteisöllisyyden luojiksi. Kunnallishallinnon alkuaikoina 1800-luvulta 1940-luvulle saakka kunnan perustehtävissä korostui demokratiatehtävä. Kunnallishallintoa tarvittiin kouluttamaan kansalaisia demokraattiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen matkalla kohti kansallista itsenäisyyttä (Majoinen & Haveri 2017, s. 43). 1950-luvulta eteenpäin korostui kunnallishallinnon palvelutehtävä. Kunnat saivat vastuulleen yhä enemmän hyvinvointipalveluita ja rakensivat valtion kanssa hyvinvointivaltion rakenteita. Yksityiskohtainen lainsäädäntö hyvinvointipalveluiden toteuttamiseksi johti eri palvelusektorien eriyttämiseen ja eri ammattikuntien kehittymiseen (Majoinen & Haveri 2017, s. 45, ks. myös Majoinen & Antila 2018).

Nykyään kunta ei ole vain lakisääteisten palvelujen järjestäjä ja tuottaja vaan edistää laaja-alaisesti asukkaiden hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa, verkottaa toisiinsa asukkaita ja toimijoita, toimii alueensa kehitysmoottorina ja kumppanina (Sallinen ym. 2017, s. 9–10). Samaan aikaan kunta kohtaa yhä enemmän haasteita, joita perinteisen sektorimallin mukainen toiminta eri ratkaise. Esimerkiksi nuorten syrjäytyminen ja ympäristöriskit haastavat kuntaa toimintaympäristön arviointiin ja toiminnan uudistamiseen. Tämä edellyttää uudistumiskykyä sekä toimintatapojen ja -rakenteiden kehittämistä ja tehostamista. Kunnan on kyettävä myös uudistamaan organisaatio- ja palvelurakenteitaan sekä löytämään täysin uusia innovatiivisia toimintatapoja. Toimintojen muuttamiseksi tarvitaan uudenlaista asennoitumista, muutoksia toimintakulttuurissa ja uudenlaista asiantuntemusta (Sallinen ym. 2017, s. 21-22).

Kompleksisten ilmiökokonaisuuksien hahmottaminen ja ratkaisuhakuinen johtaminen edellyttää kuntaorganisaatiolta monen tasoista uudistumista. Kunnassa täytyy poistaa hierarkisista toimintamalleista ja eri sektoreita korostavasta siilomaisesta toiminnasta. Ketterien kokeilujen kautta löydetään usein parhaimmat ratkaisut, joten toimintakulttuurin on uudistuttava suunnitelmakulttuurista kokeiluja suosivaan kulttuuriin. Tämä tarkoittaa, että verkostoitumista ja kumppanuusajattelua yritysten ja muiden toimijoiden kanssa on lisättävä ja parannettava. YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden luominen oli itsessään poikkeuksellisen laajan globaalin osallistumisprosessin tulosta (Valencia ym. 2019), ja tavoitteiden soveltaminen paikallistasolla edellyttää vastaavia lokaaleja osallistumisprosesseja. Johtamisen osalta tarvitaan taitoa rakentaa vaikuttavia osallistumisen/osallisuuden mekanismeja – yhteiskehittelyä, jolla yhdistetään strategiset toimenpiteet paikallisiin tarpeisiin (esim. Hölscher 2019). Lisäksi päätöksenteon tulisi olla entistä pitkäjänteisempää. Päätösvaihtoehtojen vaikutuksia on tarvetta arvioida pitkällä aikavälillä ja pyrkiä valtuustokaudet ylittävään päätöksentekoon. Kun-

tajohtamisessa korostuvat elinvoiman, hyvinvoinnin, sopimuksellisuuden, kumppanuuden sekä verkostojohtamisen ulottuvuudet. Tulevaisuudessa tarvitaan joustavaa organisointia, matalaa hierarkiaa sekä verkostoitunutta työtapaa.

1.4 Hankkeen tavoitteet

Kestävyyden johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla (KESTO) -hankkeella on ollut kaksi päätavoitetta:

1. Tuottaa riippumaton ja kokonaisvaltainen näkemys kestävän kehityksen poikkihallinnollisesta edistämisestä kuntaorganisaatioissa Suomessa. Olennaista on nimetä strategisuuden ja poikkihallinnollisuuden haasteita ja mahdollisuuksia.
2. Mahdollistaa kestävän kehityksen nouseminen strategian ja toimeenpanon keskiöön siten, että SDG-tavoitteet operationalisoidaan hyödyntäen yhteiskehittämistä ja tämän tueksi tuotetaan vertailukelpoinen tietopohja.

Hankkeen osatavoitteita ovat olleet:

1. Saada toimintatutkimuksen kautta vahva tuntuma poikkihallinnollisen kestävän kehityksen työn edelläkävijyyden edellytyksistä erityyppisissä ja -kokoisissa kaupungeissa ja kunnissa
2. Tukea valtakunnallisten Agenda 2030- ja kestävän kaupunkikehityksen tavoitteiden saavuttamista yhteiskehittämällä prosessi, jolla SDG-tavoitteita tulkitaan ja operationalisoidaan paikallistasolla
3. Haastaa ja sitouttaa edustava joukko kuntaorganisaatioita viemään kestävä kehitys strategisen kehittämisen kautta toimeenpanon keskiöön
4. Testata menettelytapaa, joka ei tuota raskaita raportointivelvoitteita, vaan auttaa keskittymään kuntien kestävyysmuutoksen kannalta keskeisiin asioihin
5. Tuottaa ja levittää strategisen johtamisen malli tai malleja, joilla kunnat voivat integroida ja organisoida kestävän kehityksen työn
6. Antaa konkreettisia suosituksia sekä paikallis- että valtionhallinnolle sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä.

2 Toimintatutkimus: kuntien kestävä kehitys ja SDG-tavoitteet

2.1 Lokalisointi ja olennaisuusarvio

Jotta kaupungit voivat hyödyntää Agenda 2030 -viitekehystä kestävästä kehityksestä työssä, kansainvälisen tavoitteenasettelun tasolta on päästävä paikalliselle tasolle. Tavoitteet on tulkittava suomalaisen kuntakentän näkökulmasta, ja tavoitteiden relevanssi on arvioitava kunkin kaupungin tai kaupunkiseudun näkökulmasta.

Suuntaviivoja ja prosesseja tavoitteiden paikalliseen soveltamiseen - lokalisointiin - ovat tarjonneet muun muassa SDSN (Sustainable Development Solutions Network 2016)³ sekä The Global Taskforce of Local and Regional Governments⁴. SDG:iden lokalisointi viittaa kahteen asiaan: yhtäältä, miten SDG:t tarjoavat globaalin viitekehysten paikallistason kehitystyöhön ja toisaalta, miten paikallishallinnot voivat edistää globaalien SDG-tavoitteiden saavuttamista. Käytännössä SDG-tavoitteiden implementointiin on monia eri keinoja, kuten tavoitteiden priorisointi, kuntien välinen yhteistyö, paikallisten strategioiden ja SDG:iden linjaaminen, kumppanuuksien ja taloudellisten resurssien vahvistaminen, sekä kehitysyhteistyö.

SDSN (2016) ehdottaa nelivaiheista prosessia SDG-tavoitteiden lokalisointiin.

1. Inklusiivisen ja osallisuutta vahvistavan prosessin käynnistäminen, tiedon levittäminen ja keskustelun herättäminen SDG-tavoitteista
2. Tavoitteiden priorisointi ja kaupungin kunnianhimoisen, mutta realistisen SDG-agendan määrittäminen
3. Tavoitteiden toteutumista tukevien strategioiden suunnittelu ja toimeenpano, sekä tarvittavien resurssien varmistaminen ja kumppanuudet
4. Tavoitteiden toteutumisen seuranta indikaattorien avulla ja toimenpiteiden mahdollinen kehittäminen

³ Sustainable Development Solutions Network, 2016. <https://sdgcities.guide/>

⁴ Roadmap for localizing the sdgs: implementation and monitoring at subnational level. The Global Taskforce of Local and Regional Governments, 2016. UN-Habitat, UNDP.

Krellenberg ym. (2019) täydentävät SDSN:n (2016) prosessia Bromanin ja Robertin strategisen kestävä kehityksen työn suunnittelun viitekehyksellä muodostaen viisivaiheisen prosessin SDG:iden paikalliseen implementointiin:

1. Paikallisen järjestelmän⁵ kartoitus relevanttien haasteiden tunnistamiseksi
2. Visio, tavoitteet ja indikaattorit
3. Strategiset suuntaviivat
4. Toimenpiteet
5. Menetelmät (tools) sekä
6. Mukauttaminen (readjustment).

Jotta tavoitteenasettelu onnistuu, tavoitteita pitää pystyä tulkitsemaan paikallisella tasolla. Kestävyyssuunnitelmia on viisasta suunnata vaikuttavimpiin toimenpidekokonaisuuksiin eli tehdä olennaisuusarvio. Olennaisuusarviointi terminä on omaksuttu vastuullisuustyöstä yritysmaailman puolella (esim. Kuisma 2015). Yritysvastuuraportoinnissa olennaisuusarviointia käytetään pohjana sellaisten asioiden tunnistamiseen, joissa yrityksen toiminnalla on ekologisesta, sosiaalisesta tai taloudellisesta näkökulmasta eniten vaikutusta ja jotka ovat niiden sidosryhmille merkityksellisiä (vrt. esim. Hanselin vastuullisuusraportti)⁶.

Kuntakentälle tuotuna olennaisuuden arviointi on kuitenkin vähintään yhtä vaativaa kuin suuren monialakonsernin sisällä. Mahdollisimman vaikuttavien toimien valitsemiseksi on hyvä perehtyä vaikuttavuuteen eri näkökulmista. Esimerkiksi yksittäisen kuntalaisen potentiaaliset ilmastoteot liittyvät asumiseen, liikkumiseen, ruokaan ja muihin kulutustavaroihin (Ottelin ym. 2018). Kunnan näkökulmasta korostuvat tällöin näitä tukevien ratkaisujen mahdollistaminen mm. maankäytön suunnittelun ja kuntien tekemien investointien ja hankintojen kautta. Toisaalta olennaisuutta voi arvioida myös kunnan toiminnan suorassa vaikutuspiirissä olevien toimijoiden kautta. Esimerkiksi koulutuksen tarjoaminen on tärkeä perustehtävä, jolloin sekä koulujen että koululaisten kestävä kehityksen työllä voi olla suurta vaikuttavuutta. Olennaisuusarvioon voi hakea tukea myös ISO-standardista⁷.

⁵ Krellenberg ym. ymmärtävät kaupungin *urbaanina systeeminä*, eli sosiaalisten, fyysisten, taloudellisten, ekologisten, poliittisten ja kulttuuristen tekijöiden tuloksena.

⁶ Hansel, *Annual report* 2015.

⁷ Suomen Standardisoimisliitto, *Standardit kestävä kehityksen tukena*.

2.2 Kuntayhteistyön kulku

Kesto-hankkeen käynnistyttyä sovittiin kriteereistä⁸, joiden avulla mukaan saataisiin sopivan monipuolinen otos Suomen kuntakentästä. Hanketiimi kokosi kriteereihin löyhästi perustuvan listan mahdollisista kunnista ja otti yhteyttä 22 kuntaan, joista 12 lähti mukaan hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen. Hankekuntien joukkoon valikoitui tavoitteiden mukaisesti erikokoisia kuntia eri puolilta Suomea. Kaikilla oli hyvä motivaatio ryhtyä poikkihallinnolliseen kestävän kehityksen työhön hankkeen puitteissa. Kunnat olivat hyvin eri vaiheissa omassa kestävän kehityksen työssään, ja monipuolista kuntajoukkoa pidettiin hanketiimissä myös edellytyksenä merkityksellisen lopputuloksen saamiseksi. Käytössä hanketiimillä oli alustava tieto kuntien suoriutumisesta kestävän kehityksen työssä hankkeessa käytettävän MayorsIndicatorsin SDG-mittareilla mitattuna sekä se, missä SYKE:n ja Kuntaliiton verkostoissa kunnat olivat (olleet) aktiivisia tai osallisina.

Hankkeen alkuvaiheessa mukana olleet kunnat kutsuttiin infotilaisuuteen (joka pidettiin verkon välityksellä 7.5.2019) sekä 5.6.2019 järjestettyyn työpajaan (Liite 2). Työpajassa jatkotyöstettiin infotilaisuudessa annettujen kotitehtävien⁹ kautta tunnistettuja kokonaisuuksia ja keskusteltiin kestävän kehityksen keskeisistä sisällöistä sekä kuntakohtaisissa ryhmissä että sekaryhmissä. Kunkin kunnan kestävän kehityksen vastuutai yhteyshenkilö haastateltiin puhelimitse. Poikkihallinnollisen näkemyksen varmistamiseksi edellytettiin, että joko yhteyshenkilö käy toimialarajat ylittäviä pohjustavia keskusteluja ennen haastattelua tai että haastattelu tehdään ryhmähaastatteluna.

Ensimmäisen vaiheen aineistoista koostettiin kuntien käyttöön ns. Kuntakortit (ks. Liite 1). Kuntakorttien tavoitteena oli antaa kunnille tukea heidän omassa kehitystyössään, ja mahdollisesti löytää yllättäviä sisältöjä ja / tai sparrauspartnereita muista kunnista. Kuntakortit on tarkoitettu pikemminkin kuntien omaan käyttöön kuin antamaan tyhjennettävää selvitystä kunkin kunnan tilanteesta. Kuntakorteissa kunnat on esitetty pareittain. Parit valittiin hyödyntäen ensi kädessä MayorsIndicators-palvelun tuottamia kuvaajia kuntien indikaattoritietoon pohjautuvasta suoriutumisesta kussakin kestävän kehityksen tavoitteessa. Lisätietoa parien muodostamisesta ja korttien sisällöistä löytyy liitteestä 1, samoin kuin linkki itse kortteihin.

Hankkeen jatkovaiheesta kiinnostuneita kuntia pyydettiin ilmoittautumaan jatkokon lyhyen hakemuslomakkeen välityksellä 3.9.2019 mennessä. Varsinaisiksi hankekunniksi valittiin syyskuussa viisi kuntaa: Lohja, Kemi, Tampere, Turku ja Tuusula. Lisäksi

⁸ Kuntajoukkoon etsittiin vaihtelua mm. suhteessa kunnan kokoon ja sijaintiin sekä kunnan jäsenyyksiin erilaisissa kansallisissa verkostoissa.

⁹ Nämä esitellään lyhyesti seuraavassa luvussa.

Espoota ja Vantaata pyydettiin mukaan vertaismentorin roolissa (Liite 2). Hanketiimi vieraili kaikissa hankekunnissa loppusyksystä 2019 ja järjesti kaksi mentorikaupunkien isännöimää ja emännöimää kuntatapaamista, joihin kaikki hankekunnat oli kutsuttu. Sekä ns. kuntakierros että muut kuntatapaamiset suunniteltiin niin, että ne toimivat sekä hankkeen aineiston keruuna että mahdollisuuksina reflektoida oman kunnan kestävän kehityksen työtä vuorovaikutuksessa muiden kuntien ja hanketiimin kanssa.

2.3 Kesto-kuntien kanssa testatut prosessit

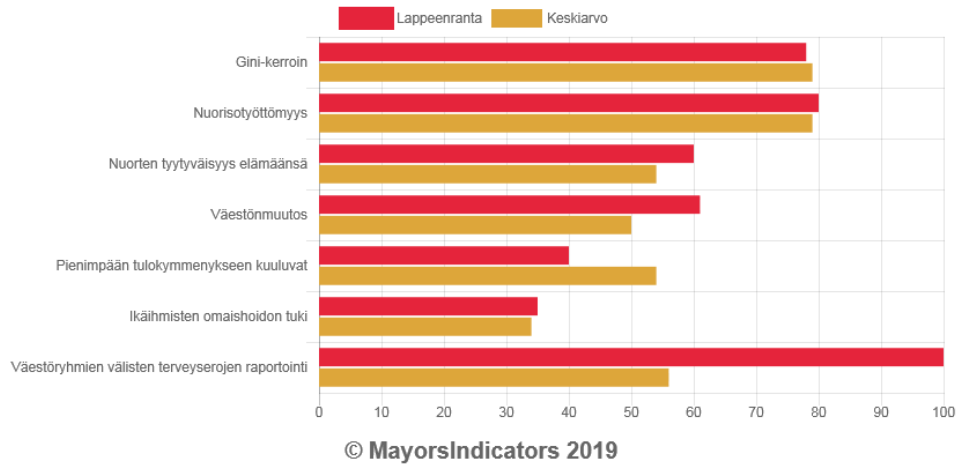
Kuntayhteistyön sisällölliset ytimet olivat olennaisten poikkihallinnollisten kestävän kehityksen teemojen paikantaminen (olennaisuusarvio) sekä kuntien kestävän kehityksen strategiseen johtamiseen liittyvien piirteiden hahmottaminen (johtamismallien tarkastelu). Olennaisuusarviossa oli mukana 12 kuntaa, johtamismallien tarkastelussa seitsemän, joista viiden osalta kerättiin eniten aineistoa. Työn vaiheistus on kuvattu alla, ja kuntayhteistyössä käytettyjä yksityiskohtaisempia tehtävänantoja on esitelty raportin liitteissä (Liite 2).

Olennaisuusarvio

Hankekuntien kanssa tehtiin kestäväyystyön suuntaamiseksi ja vaikuttavimpien toimenpidekokonaisuuksien tunnistamiseksi kevyet olennaisuusarviointit. Olennaisuusarvion tavoitteena oli levittää tietoa SDG-tavoitteiden lokalisoinnista mukaan osallistuvissa kunnissa, kartoittaa kuntien tilannetta sekä tunnistaa kestäväyden kannalta olennaisia teemoja sekä ideoita niiden edistämisestä. Alla kuvatuista viidestä vaiheesta kolme ensimmäistä toteutettiin kotitehtävinä kunnissa ja kaksi seuraavaa osana kuntien yhteistä työpajaa. Toteutetun olennaisuusarvion voidaan nähdä vastaavan Krellenbergin ym. (2019) hahmotteleman SDG-tavoitteiden paikallisen implementoinnin ensimmäisiä vaihteita (käsitelty lyhyesti luvussa 2.1)

1. Nykytilan tarkastelu indikaattorien valossa

Olennaisuusarvio aloitettiin käymällä läpi kuntakohtaista indikaattoritietoa kunnan tilanteesta suhteessa SDG-tavoitteisiin MayorsIndicators-palvelussa. Vaiheen tarkoituksena oli myös tutustua palvelun käyttöön ja toimintoihin. Yleiskuvan tarkastelun lisäksi kunnat syvenyivät vähintään yhden SDG-tavoitteen osalta tutkimaan, millä kahdella indikaattorilla mitattuna kunta pärjää parhaiten ja millä kahdella indikaattorilla arvioituna olisi eniten parantamisen varaa. Lisäksi muutaman indikaattorin osalta tehtiin vertailua muihin kuntiin.



Kuva 2: Esimerkki indikaattoritarkastelusta: Lappeenranta ja SDG-tavoite 10 eli Eriarvoisuuden vähentäminen

2. Olemassa olevien strategioiden ja linjausten tarkastelu ja SDG-kytkösten tunnistaminen

Seuraavaksi kunnat tarkastelivat kestävän kehityksen tavoitteiden kannalta olennaisia strategisia linjauksia kuntastrategiasta sekä eri hallinnonalojen dokumenteista. Olennaisia dokumentteja olivat kuntastrategian lisäksi strategian toteuttamista tukevat ohjelmat, kuten kestävän kehityksen ohjelma tai ympäristöohjelma, elinkeino-ohjelma ja hyvinvointikertomukset, sekä toimialakohtaiset kehitysohjelmat.

Linjauksia peilattiin SDG-tavoitteisiin matriisilla, jonka toisella akselilla on 17 SDG-tavoitetta ja toisella tarkastellut dokumentit. Tarkoituksena oli luoda kokonaiskuva siitä, minkä tavoitteiden saavuttamista kaupungin linjaukset edistävät, jäävätkö jotkut tavoitteista vähemmälle huomiolle ja ovatko jotkut kaupungin linjaukset ristiriidassa SDG-tavoitteiden edistämisen kanssa.

	1 Väestö	2 Kasvu	3 Terveys ja hyvinvointi	4 Koulutus	5 Yhteiskunta	6 Puhdas ja ympäristö	7 Kestävä kehitys	8 Talous	9 Energia	10 Erojen poistaminen	11 Kustannukset ja ympäristö	12 Kestävät kulutus ja tuotanto	13 Ilmasto	14 Vesienhallinta	15 Maailmanlaatu	16 Rauha, oikeus ja oikeus	17 Yhteistyö
Valtuustokauden strategia			X		X			X			X						
Resurssiväestön tiekartta							X		X		X	X	X		X		
Hyvinvointi-ohjelma	X		X							X							
Tasa-arvo ja yhdenvertaisuuden suunnitelma				X	X					X			X				
Elinvoimaohjelma	X			X				X		X	X						
Strategisten hankintojen tiekartta					X			X	X		X	X	X			X	

Kuva 3: Yhden hankekunnan keskeiset dokumentit SDG-tavoitteisiin suhteutettuina

3. Poikkihallinnollinen haastattelukierros tai työstö

Paikallisesti toteutettujen haastattelujen ja/tai työstösessioiden kautta olennaisuusarvioon saatiin kontribuutio laajemmalla joukolla kunnan henkilöstöä. Koska hankkeessa oli tiiviisti mukana vain muutama henkilö jokaisesta kunnasta, kuntia pyydettiin tekemään omana työnään poikkihallinnollinen haastattelukierros tai vastaava työstöprosessi. Se oli tärkeä kahdesta syystä. Ensinnäkin, vaiheen tarkoituksena oli saada vahvistusta ja lisäinformaatiota kahden ensimmäisen vaiheen löydöksiin. Toiseksi, vaiheen tarkoituksena oli levittää tietoa ja sitouttaa kunnan henkilöstöä laajemmin mukaan. Tehtävää varten annettiin tarkat ohjeet ja palautuslomakkeet tulosten helppoa, sähköistä kirjausta varten. Kuntien kunnianhimon tasot tämän vaiheen toteutuksen suhteen vaihtelivat suuresti, mikä näkyi myös tuloksissa.

4. Vahvuuksien ja heikkouksien tunnistaminen

Kasvokkain toteutetun työpajan tehtävien kautta syvennyttiin kestävän kehityksen substanssikysymyksiin: minkälaisissa asioissa kunnassa menee erityisen hyvin, missä piilee potentiaali suurimpaan mahdolliseen vaikuttavuuteen kunnan kannalta tärkeissä kysymyksissä, sekä minkälaisissa asioissa kunnassa on vielä haasteita ja parantamisen varaa. Tavoitteena oli tunnistaa teemoja ja kokonaisuuksia indikaattoritietoon sekä linjausten tarkasteluun pohjautuen. Vaihe toteutettiin kuntien työpajapöydissä kahdella eri tapaa: osa kunnista tarkasteli vuorotellen jokaista SDG-tavoitetta ja kirjasi keskustellen ylös vahvuuden ja heikkouden tavoitteen suhteen. Osa kunnista taas aloitti vahvojen ja heikompien teemojen ja kokonaisuuksien tunnistamisella, harjoitteiden kautta saatuun tuntumaan nojaten, ja tämän jälkeen tunnistettiin, mitä SDG-tavoitteita teemoihin liittyy.

5. Olennaisten kärkien työstö

Vahvuuksien ja heikkouksien joukosta kunnat valitsivat työpajassa laaja-alaisen kestävän kehityksen kannalta paikallisesti olennaisimpia teemoja, joissa on mahdollisuuksia vaikuttavuuteen. Osa näistä ”kärjistä” oli teemoja, joissa kunnalla on vielä erityisen paljon parannettavaa, ja osa sellaisia joihin liittyen on jo tehty paljon työtä, mutta mahdollisuudet laaja-alaiseen vaikuttavuuteen¹⁰ ovat vielä saavuttamatta. Toisaalta muukaan otettiin myös teemoja, joissa kunnalla menee erityisen hyvin – tällöin esimerkiksi hyvästä käytännöstä viestimällä vaikuttavuus voisi kasvaa entisestään. Olennaisia teemoja työstettiin eri näkökulmista: mitä SDG-tavoitteita teema edistää, mihin tämänhetkisiin tavoitteisiin ja linjauksiin teema kytkeytyy sekä mitä hallinnonaloja ja sisäisiä toimijoita ja ulkoisia kumppaneita tarvitaan mukaan edistämään sitä.

Johtamismallien tarkastelu

Kuntatapaamisissa kerättiin tietoa kuntien kestävän kehityksen johtamisesta erilaisilla yhteistoiminnallisilla menetelmillä (Liite 2). Kuntavierailujen yhteydessä (viidessä kunnassa) pyydettiin muun muassa hahmottamaan tiettyjen asiakokonaisuuksien työstämisen tärkeyttä ja vaikeutta omassa kunnassa sekä kertomaan arvioon liittyviä taustoja.¹¹ Toisena harjoitteena kunnat piirsivät kaavioita kestävän kehityksen johtamisesta ja/tai tahoista ja henkilöistä, joilla on keskeinen rooli kunnan kestävän kehityksen työssä. Kuntien yhteistapaamisissa (joihin kutsuttiin seitsemän kuntaa) oli työpajavaiheita ja esityksiä myös tiettyjen temaattisten tavoitekokonaisuuksien toimeenpanosta, mm. kestävään liikkumiseen ja kestäviin hankintoihin liittyen. Lisätietoa yhteistapaamisten tehtävänannoista löytyy liitteistä (Liite 2).

Hankkeen viimeisessä yhteisessä tilaisuudessa tehtiin kaikkien osallistujakuntien kesken harjoitus, jossa kunnat tunnistivat omaan tilanteeseensa ja toimintakulttuuriin leimallisesti kuuluvia piirteitä. Kuntakohtaiset ryhmät valitsivat 22 kortista (ks. Liite 2) kunnan nykytilaa parhaiten kuvaavat kortit, joiden pohjalta pystyttiin arvioimaan kunkin kunnan sijoittumista erilaisiin kestävän kehityksen johtamisen malleihin. Mallit esitellään luvussa 6.3.

¹⁰ Vaikuttavuus tässä: hyvä mahdollisuus tuottaa yhteiskunnallista muutosta ja parempaa hyvinvointia valitsemilleen viiteryhmillä tai sektoreille, esim. kuntalaiset; elinkeinoelämä, ympäristö.

¹¹ Asiakokonaisuudet nousivat sekä aiempien vaiheiden aineistoista että kuhunkin kuntatapaamiseen osallistuneiden henkilöiden ehdotusten perusteella.

2.4 Toimintatutkimuksen reflektiota

Tutkimus- ja selvityshankkeemme voidaan laskea kuuluvaksi toimintatutkimuksen tai sen synonyyminä (esim. työelämän tutkimuksessa) käytettävän osallistuvan tutkimuksen piiriin ainakin kahdesta näkökulmasta.

- Kuten hankkeemme yhdeksi osatavoitteeksi kirjattiin, olemme hakeneet mahdollisimman vahvaa tuntumaa poikkihallinnollisen kestävän kehityksen työstä erityyppisissä kaupungeissa ja kunnissa. Tuntuman saaminen on edellyttänyt monipuolista vuorovaikutusta kuntakentän edustajien kanssa.
- Hankkeen toisena päätavoitteena korostui kestävän kehityksen nostaminen strategian ja toimeenpanon keskiöön. Hankkeella on siis akateemisen mielenkiinnon rinnalla myös selviä kehittämispyrkimyksiä suhteessa tutkimuksen kohteeseen.

Toimintatutkimuksessa pyritään usein paitsi ymmärtämään myös muuttamaan sosiaalisia käytäntöjä ottamalla tutkittavat aktiivisiksi osallisiksi tutkimuksessa (Kuula 2001, s. 9). Toimintatutkimus voidaan hahmottaa myös perusasenteena, joka pitää päämääränään ihmisen hyvän elämän edistämistä laajassa merkityksessä (Heikkinen & Jyrkämä 1999, s. 35). Toimintatutkimuksen suhde kohteeseensa on siis sekä selitys- että muutoshakuinen.

Menetelmällisesti toimintatutkimusta voi tehdä esimerkiksi tarkasti suunniteltuina interventioina, joiden vaikutuksia mitataan – ehkä myös havainnoimalla niitä yhdessä – tai rakentamalla vähittäin yhteistä kehittämisprosessia. Hankkeessamme on toimittu jälkimmäisellä tavalla, puhumalla kuntien edustajien kanssa ja kirjoittamalla heidän näkemyksiään auki tiettyä systematiikkaa noudattaen (Liite 2). Pyrkimys on ollut sekä säilyttää vahva yhteys tutkimusasetelmaan että löytää yhteisiä oivalluksia niin, että kuntien edustajat kokevat prosessin mielekkäänä ja vaivan arvoisena.¹² Toimintatutkimuksen yksi erityispiirre on, että siinä tutkijat eivät pyri vain erittelemään (vrt. Shotter 2007: 'point out') relevantteja asioita vaan myös tuottamaan osviittaa jatkossa vastaan tulevaan työhön ('point forward'). Etenkin kuntakohtaisissa tapaamisissa pyrittiin antamaan tilaa kunnan kestävän kehityksen työn tulevaisuuden pohtimiselle.

¹² Kuntatapaamisista kerätyn palautteen perusteella osallistujat arvostivat erityisesti työpajavaiheita, jotka tarjosivat mahdollisuuksia päästä vaihtamaan kokemuksia toisten kuntien kanssa. Palautte kerättiin anonyymeillä nettilomakkeilla.

Kuntien edustajille pyrittiin järjestämään myös mahdollisuuksia oppia toisiltaan työpaikkojen vertaiskeskustelujen kautta (Liite 2). Kuntatapaamisten kautta syntyi yhteyksiä, joiden kautta kunnat voivat vaihtaa kokemuksia jatkossakin. Hankekuntien ja konsortion muodostamassa ryhmittymässä voisi olla kyse jopa Eikelandin (2007) kuvaamista yhteisöistä, joita toimintatutkimus voi edesauttaa. Parhaimmillaan ihmiset voivat niiden kautta paitsi löytää uusia keskinäisiä suhteita myös uusia tapoja suhtautua ympäröivään todellisuuteen ja uudenlaisiin 'toiseuksiin' ('othernesses').

3 Kestävän kehityksen sisällöistä ja käytännöistä paikallistasolla

3.1 Aiemmat tilannearviot Suomen kuntakenttää koskien

Laajahkon kestävän kehityksen edistämistä Suomen kunnissa tutkineen URMI-hankkeen tulosityhteenvedojen perusteella (Joas 2019) kestävä kehitys on edelleen haastava aihe suomalaisessa kuntakentässä. Kaikissa tutkituissa kuntaryhmissä¹³ oli tyydyttävää, että taloudellisen kestävyuden ehdot ajavat muiden edelle. Moniulotteisempaa kestävän kehityksen työtä ei välttämättä resursoida tai se pelkistetään ympäristökysymykseksi sanan suppeammassa merkityksessä. Myös kaupunkien strategisen työn aikajänne on kestävän kehityksen näkökulmasta usein liian lyhyt, vain muutaman vuoden mittainen. Pitkän tähtäimen työn vaikeus liittyy myös hallinnon ja politiikan syklien erilaisiin rytmeihin: pitkäjänteisen virkatyönä tehtävän valmistelun, toteuttamisen ja seurannan läpiviemisen pitäisi sopia kunnallisen päätöksenteon ja vaalikausien (tai ”vaaliruljanssin”) kanssa yhteen.

Edistysaskeleet kuntien kestävän kehityksen työssä liittyvät verkostoitumisen tuomaan lisäarvoon ja kasvaneeseen kunnianhimoon sekä poikkihallinnollisen otteen hienoiseen vahvistumiseen. Jälkimmäisestä kertoo mm. se, että varsinaisia kestävän kehityksen strategioita laaditaan nykyään vähemmän. URMI-hankkeen yhteenvedon mukaan on kuitenkin edelleen yleistä, että poikkihallinnollinen työ on projektikohtaista, jolloin institutionaalinen oppiminen jää heikoksi (Joas 2019). Merkittävää oppimista tapahtuu myös verkostoissa. Suurimmat suomalaiskaupungit haluavat tähdätä eurooppalaiseen eliittiin kestävän kehityksen tavoitteilla ja/tai näytöillä mitattuna. Monet keskisuuret kaupungit toimivat aktiivisesti kansallisen tason verkostoissa, mutta vain harvat pienet kunnat ovat tehneet systemaattista kestävän kehityksen työtä.

URMI:n tulosten mukaan kontekstin huomioiminen on tärkeää: yhtä oikeaa toimintatapaa ei ole olemassa eikä sellaista kannata havitella. Tietoista monialaista työtä sen sijaan kannattaa edistää etenkin pienissä kunnissa, mikä on helpommin sanottu kuin tehty. Kuntien kannalta on kuitenkin ongelmallista, jos niitä lähestytään aina vain uusilla lisävaatimuksilla, vaikka yksittäiset tehtävät eivät olisi sitovia velvoitteita. Yksi

¹³ Kuntaryhmillä viitataan niiden sijaintiin eri puolilla Suomea sekä niiden asettumiseen jatkumolle kaupunkimaisista maaseutumaisiin.

suuri haaste tuntuu olevan, kautta koko kuntakirjon, että globaalia kestävän kehityksen haastetta ei paikallistason päätöksenteossa tunnisteta omaksi (Joas, *ibid.*). Omalta tontilta voidaan parhaassa tapauksessa kurkottaa oppimaan muilta, mikä on hyvä asia, mutta esimerkiksi suora toiminta vaikkapa toisen mantereen kestävän hyvinvoinnin eteen on vieraampi ajatus.

URMI-hankkeen aineisto kerättiin vuoden 2017 kuntavaalien kynnyksellä. Vaalien jälkeen monissa kunnissa asiat ovat voineet edistyä tuntuvasikin. Kuntastrategian tavoitteiden seurannan ja mahdollisen päivittämisen yhteydessä on usealla paikkakunnalla koettu tarvetta nostaa kestävän kehityksen ja ilmastonmuutoksen torjumisen teemat vahvemmin esiin. Kuntien keskinäistä kilvoittelua tuntuu olevan ilmassa. Tästä ovat esimerkkinä Hinku-kuntien määrän jatkuva kasvu sekä muut verkostomaiset toiminnot ja niihin liittymisen suosio kuntien keskuudessa. Tavoitteenasettelussa ja toimissa kisaillaan, kestävyysvertailuissa menestymistä ja erilaisia palkintoja juhlitaan. Kuntien välinen kilpailu vaikuttaakin olevan yksi kestävyystyön ajuri, josta on hyötyä myös kuntalaisille viestimisessä ja kunnan profiloinnissa suhteessa muihin. Moni kunta lähti hanakasti myös mukaan tähän hankkeeseen selvittämään, millä mallilla heidän kuntansa pääsisi poikkihallinnollisessa työssä eteenpäin ja mitä hyötyä ”SDG-kielestä” siinä yhteydessä olisi.

Kun suhteutetaan URMI:n tuloksia aihepiiriin aiempaan tutkimukseen, useimmat havainnot tuntuvat tutuilta. Esimerkiksi kuntastrategioissa on aiemmissakin tutkimuksissa havaittu puutteita niiden ohjaavuudessa ja pitkäjänteisyydessä (Möttönen & Kettunen 2015). Yhteyksiä aiemman tutkimuksen teemoihin löytyi myös yhteistyökysymyksistä. Siinä missä URMI:ssa tarkasteltiin kuntien verkostoissa tapahtuvaa oppimista ja poikkihallinnollista yhteistyötä kunnan ”omalla tontilla”, kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty enemmän huomiota laajemman sidosryhmätyön merkitykseen (esim. Valencia ym. 2019) ja paikallisten tulkintojen ja toimenpiteiden moninaisiin trade-offeihin (Krellenberg ym. 2019 ja Le Blanc 2015, vrt. myös tapaus-tutkimus Hämeenlinnasta, Kanto 2005). URMI- ja BEMINE-hankkeiden yhteistyönä syntyneessä artikkelissa (Kettunen ym. 2019) sidosryhmätyö nostetaan kuitenkin tärkeään rooliin. Monitoimijaisen kehittämisen nähdään vahvistavan niin valmistelua kuin toteuttamista.

KESTO-hankkeemme huomio keskittyy URMI-hanketta selvemmin strategisen johtajuuden, yhteistoiminnallisten prosessien ja toiminnan vaikuttavuuden välisiin yhteyksiin. Strategisen johtajuuden merkitystä kestävän kehityksen työssä on korostanut mm. Zeemering (2018), joka näkee kestävän kehityksen agendan oivallisena tapana uudistaa paikallishallintoa kohti sisäänrakennettua tai kaikkeen toimintaan ”sulautettua” kestävyyttä (*embedded sustainability*): yksittäisiin parannuksiin kohdistuvien po-

litystyökalujen rinnalla täytyy uudistaa organisaatiokulttuuria. Paikallisen kestävän kehityksen johtamisen pitää Zeemeringin mukaan keskittyä luomaan yhteistyötä, joka tukee tiedon käyttöä päätöksenteossa (evidence-based decision making).

Tiedon käytön ja tutkimusyhteistyön tärkeydestä on kirjoittanut myös Suomen Kestävyyspaneeli (Kestävyyspaneeli 2020) sekä kansainvälisen vertailututkimuksen tehnyt tutkimusryhmä (Valencia ym. 2019). Heidän mukaansa myös lähtötilanteen ymmärtäminen ja edistysaskelten seurannan mekanismit ovat merkittävässä roolissa (vrt. Zinkernagel ym. 2018). Hanssonin ym. (2019) mukaan SDG-patteria ja globaaleja indikaattoreita käytetään sekä seurannan työkaluna (*report card*) että hallinnan välineenä (*management tool*). Jotta kestävyyden johtamista voidaan indikaattorien avulla vahvistaa, tulisi hyödyntää näitä molempia käytötapoja. Silloin indikaattorit auttavat käsittelemään kompleksisuutta vähentämättä tai peittämättä sitä, lisäämään integraatiota fragmentaation sijaan sekä keskittymään tulevaisuuden kannalta olennaisimpiin innovaatioihin helppojen ratkaisujen sijaan. KESTO-hankkeessa meitä kiinnostaakin erityisesti, voiko SDG-kehikko vahvistaa koko tätä strategisen johtajuuden, yhteistoiminnallisten prosessien ja toiminnan vaikuttavuuden kolminaisuutta.

3.2 Kestävän kehityksen sisällöt hankekunnissa

Hankekuntien kanssa tehdyn työn pohjalta SDG-tavoitteiden paikalliset tulkinnat näyttävät tukevan poikkihallinnollisten kestävän kehityksen teemojen esiinnousua. Seuraava teemoittelu kuvaa kuntien työstämien kärkihankeaihioiden kokonaisuutta. Tunnistetut teemat nousivat esiin hankkeessa toteutettujen tehtävien, kuntatapaamisten työpajojen ja kuntahaastattelujen kautta (Liite 2). Ne edustavat siis näkemystä siitä, missä teemoissa kunta kokee erityisesti tarvitsevänsä poikkihallinnollista kestävän kehityksen työtä tai missä menestyksekkäällä työllä voisi olla suurta vaikuttavuutta.

Ilmastonmuutoksen hillintä

Hiilineutraalisuus ja ilmastonmuutoksen hillintä näkyvät selvästi hankekuntien kärkihankkeissa ja niiden aihioissa. Hiilineutraalisuuden edistämisen rinnalla tärkeiksi kehittämiskohteiksi kunnissa on nostettu mm. kestävä ruoantuotanto (Lohjalla), vastuullinen kuluttaminen (Tampereella) ja kestävät hankinnat (Vantaalla). Tavoitteilla on monia rinnakkaishyötyjä suhteessa muihin SDG-tavoitteisiin. Esimerkiksi hävikkiruokapiirien järjestäminen paitsi pienentää ilmastokuormitusta ja vähentää jätettä, myös edistää sosiaalista kanssakäymistä ja hyvinvointia. Ilmaston ehdoilla tehtävät hankinnat puolestaan auttavat siivittämään kestävämmällä pohjalla toimivaa paikallista elinkeinoelämää.

Eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen

Monet hankekunnat muodostivat olennaisuusarvion pohjalta sosiaaliseen kestävyys-teen liittyviä tavoitteita, jotka keskittyivät erityisesti eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentämiseen ja ennalta ehkäisemiseen. Myös yhteisöllisyyden ja osallisuuden, toisin sanottuna “me-hengen” lisääminen koettiin tärkeäksi teemaksi ja sen nähtiin liittyvän olennaisesti eriarvoisuuden vähentämiseen. Hankekuntien mainitsemia, mahdollisia tai jo käynnissä olevia teemaan liittyviä kärkihankkeita tai kehittämisohjelmia olivat mm. myönteisen erityiskohtelun toimintaohjelma (Vantaalla), lasten ja nuorten hyvinvointierojen kaventaminen (Tampereella), osallisuustyön kehittäminen (Tuusulassa) ja mielen hyvinvointi (Espoossa).

Pitovoima

Pitovoiman¹⁴ lisääminen ja kaupungin väestön mahdollisen vähenemisen hyväksyminen ovat tärkeitä aiheita etenkin pienemmällä paikkakunnilla. Esimerkiksi Kemissä koettiin pitovoiman monien edellytysten (asuminen, palvelutarjonta) olevan pitkälti olemassa, mutta vaativan rinnalleen sekä monipuolista työpaikkakehitystä että uudentyyppistä houkuttavuutta. Pitkäaikaistyöttömyyttä pidettiin vakavana haasteena, joka voi hidastaa myös monen muun tavoitteen saavuttamista.

Kaupungin kasvun hallinta

Kaupungin kasvun myötä edistettävät kestävät maankäyttöratkaisut nousivat olennaisimpien teemojen joukkoon mm. Tampereella, mutta niitä sivuttiin myös muissa kasvavien kaupunkiseutujen kunnissa. Etenkin yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, joukkoliikennevyöhykkeen kasvattaminen ja kestävä työmatkaliikenne yhdisti kuntia.

Kestävät elämäntavat ja kasvatus

Kestävien elämäntapojen omaksuminen koulutuksen ja kasvatuksen kautta nousivat esiin mm. Kemin keskeisissä teemoissa, samoin kuin kunnan työntekijöiden rooli kestävien käytäntöjen levittäjinä. Tavoitteilla on monia rinnakkaishyötyjä. Esimerkiksi koululaisten itsenäisen liikkumisen edistäminen kotien ja koulujen yhteistyönä on paitsi autoriippuvuutta vähentävä ilmastoteko myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä.

Luonnon monimuotoisuus

Luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen säilyminen nousivat etenkin Turussa keskeiseksi poikkihallinnolliseksi teemaksi, jonka tueksi hahmoteltiin omaa ohjelmaa. Turun Itämeri-toimenpideohjelma on ilmeisesti toiminut aiempaan esimerkkinä monitoimijaisesta ja poikkihallinnollisesta ohjelmasta, joka tuottaa myös tuloksia.¹⁵

¹⁴ Olemassa olevan väestön houkuttelevuus pysymään kunnassa.

¹⁵ Ks. Itämerihaasteen tulosten seuranta [Turussa](#).

Hyödynnämme tätä teemoittelua mm. luvussa 4.1, jossa palaamme kuntien kannalta keskeisiin kestäväan kehityksen sisältökysymyksiin.

3.3 Poikkihallinnollisen yhteistyön ja yhteiskehittämisen käytäntöjä

Käymme läpi sarjan teemoja ja erittelemme kaupunkien toimia kussakin teemassa. Kestävyyden poikkihallinnollinen edistäminen edellyttää tiedon yhteensovittamista, integroivaa tavoite- ja arvokeskustelua eli käytännössä yhteiskehittämisen menetelmiä. Johtamisen tasolla viime kädessä ns. yhdistävää johtamista (johon palataan luvussa 6.1.). Esimerkkejä osallistujakuntien poikkihallinnollisesta yhteistyöstä ja -kehittämisestä on tähän poimittu eritoten kuntien edustajien haastatteluista. Niiden tarkoituksena on avata sitä, missä määrin ja millä tavoin yhteiskehittämistä on tehty kuntien kestäväan kehityksen työssä.

Kestävyytyö kunnissa ja kestävyystavoitteet strategisessa ohjaamisessa

Missä määrin ja miten kestäväan kehityksen tavoitteita käytetään kunnan toiminnan suuntaamiseen? Hyvänä esimerkkinä voi toimia Kemin soveltama SDG-tavoitteiden käyttö. Kemissä otettiin SDG:t mukaan kaupungin strategiaan valtuuston päätöksellä vuonna 2017. Menetelmää esiteltiin Baltic 2030 Capacity building: Localising SDGs -verkostossa, johon Kemin kaupunki on osallistunut. Muista kansainvälisten verkostojen kautta hankekuntiin tulleista vaikutteista voidaan mainita SDSN-verkoston kehittämä SDG Impact Assessment Tool¹⁶, jonka käytöstä muun muassa Turun kaupungin asiantuntijalla oli jo alustavaa kokemusta kuntatapaamisessa.

Kemin kaupunkiorganisaatiossa kestäväan kehityksen työ ulottuu kaikille toimialoille. Kestävyytavoitteita käsitellään strategiailltapäivissä tulosityksiköiden kanssa. Kestävyytyön onnistumisen edellytyksenä nähdään tiedonvaihdon onnistuminen kaupungin eri sektorien välillä. Tässä avainhenkilöitä ovat ainakin sektorien esimiehet: *”Ongelmia tulee vain, jos on joku jota ei kiinnosta, ja hänen alaisensa jäävät ilman tietoa.”* (kuntahaastattelut) Tietoa vaihdetaan yhteisellä jakelulla kaikille menevällä Kestäväan kehityksen uutiskirjeellä. Kestäväan kehityksen työn ”kärkihankkeena” oli aluksi ympäristösertifikaatin hankkiminen kaupungin vuosijuhliin mennessä. *”Siihen meni aluksi kaikki resurssit, nyt on mahdollisuus laajentaa toimintaa ja suunnitella kehittämistä.”* (kuntahaastattelut) KESTO-hankkeen aikana vuosina 2019-20 Kemissä käynnissä on ollut useita hankkeita, jotka selvästi tukevat jotakin tiettyä SDG-tavoitetta. Hankkeita

¹⁶ SDG Impact Assessment Tool.

liittyy ainakin työllisyyden kohentamiseen ja reiluun työhön, kestävään ruokaan, kuntalaisen terveyden edistämiseen sekä kestäviin innovaatioihin ja teknologiaan.

Useilla kaupungeilla, osallistujakunnista mm. Lohjalla, on aktiivisessa sektorienvälisessä käytössä sähköinen hyvinvointikertomus. Hyvinvointikertomus on työväline, joka tukee hyvinvointitiedolla johtamista ja päätöksentekoa.¹⁷ Sen avulla voidaan seurata useita kunnan kehitystrendejä hieman vastaavasti kuin SDG-indikaattorien avulla. Lohjalla hyvinvointitoimiala koostaa tämän sähköisen hyvinvointikertomuksen kerran valtuustokaudessa. Hyvinvointikertomuksesta pystytään seuraamaan asukkaiden yleistä hyvinvointia, esimerkiksi päihteiden käyttöä, terveydentilaa, elintapoja jne. Lohjan asiantuntijan mukaan kaupunkistrategia ja hyvinvointikertomus kävelevät käsi kädessä tai täydentävät toisiaan: hyvinvointikertomuksessa sekä seurataan kaupungin strategian tavoitteiden toteutumista laajemmin kuin kompaktissa strategiassa, että toisaalta määritellään hyvinvointiin liittyviä tavoitteita.¹⁸ Myös Tampereella hyvinvointikertomuksen ja SDG-tarkastelujen yhteyttä on pidetty luontevana suuntana poikkihalinnollisuuden edistämässä.

Asukkaiden ja kansalaisryhmien osallisuus kestävä kehityksen työssä

Kestävän kehityksen työ liittyy joissakin kaupungeissa voimakkaasti paikallis-/asukastason osallisuuden rakentamiseen. Turussa on ollut käytössä poikkihallinnollisen aluetyön oma Turun malli vuodesta 2017 lähtien. Sen avulla luodaan verkostoja asukasosallisuuden mahdollistamiseksi asuinalueilla. Käytännön vastuussa on aluetyön koordinaattori (yhteistoimintasopimuksen puitteissa Turku-seurassa), joka kokoaa järjestöjen, yhdistysten ja seurojen toimijoita mukaan alueen kehittämiseen ja tukee toimijoita asukkaille suunnatussa viestinnässä. Turkulaiset saavat suoran kontaktin kaupunginjohtajaan Kaupunginjohtaja kylässä -tapahtumissa, joita järjestetään useita vuodessa.

Turussa on käytössä asiakasraateja läpi toimialojen, esim.

- Esteettömyysraati, viestintäraati, lastenkotien lapsiraadit ja kirjaston nuorten raati;
- Hyvinvointitoimialan asukasraadit ja osallistumismenetelmät, esimerkiksi ikäihmisten raadit palvelukodeissa
- Vanhuskeskuksissa on kokeiltu asukkaan ottamista mukaan työhaastatteluun

¹⁷ Sähköinen hyvinvointikertomus Kuntaliiton [verkkosivuilla](#)

¹⁸ Meliina Partio, Lohjan kaupunki, sähköpostiviesti 23.4.2020.

Tampereen kaupungilla on samaten pitkät perinteet kuntalaisten osallistumisessa, ja Tampere kokee olleensa tässä yksi edelläkävijöitä Suomen kuntakentässä. Osallistumisen mallia uudistettiin osana Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamista, Tampere 2017 -projektia. Asiakaslähtöisyys ja vahva yhteisöllisyys ovat toimintamallin keskeisiä periaatteita.¹⁹

Tampereella alueverkostot toimivat kaikilla viidellä suuralueella ja niillä on kuukausittaiset kokoontumiset. Osallistujia näissä oli ensimmäisen vuoden aikana kaikkiaan 850, yleensä alueen asukkaita, ja tilaisuuksissa on käynyt yleensä 5 - 50 osallistujaa. Aluekoordinaattorit ja alueportaalit toimivat tiedonvälityksen kanavina. Jokaisella alueverkostolla on vuosittain jaettavana 5000 euron alueraha. Lisäksi käytössä on tilannekohtaisia ryhmiä, esim. pop-up -toimintaa tai aluepäiviä, sekä vakiintuneita verkostoja, esim. hyvinvointikeskuksen ja kauppakeskuksen yhteistyöryhmät, liikuntaverkostot.

Tuusulan kunnassa useat osallistumiskäytännöt liittyvät nuorten ja lasten osallisuuteen. Esimerkiksi sivistystoimessa on tehty puistoruokailukokeilu, jossa lapset saavat ideoida ja äänestää mitä ruokaa puistossa tarjoillaan. Kerhotoiminnassa lapset ideoivat itse kerhoja ja eniten kannatusta saaneet toteutettiin. Nuorison oma osallistuva budjetointi "Nuorten massit". Kasvu ja ympäristö -toimialalla monitoimitalo Monion suunnittelua tehtiin yhteiskehittelynä hankkeen eri vaiheissa: niin hankkeen hahmotelu alkuvaiheessa kuin arkkitehtuurikilpailun voittajan valinta. Iso prosessi on vuodesta 2017 alkaen järjestetty vuosittainen osallistuva budjetointi.

Lohja sai hankkeessa tehdyssä MayorsIndicators -vertailussa täydet pisteet kahdesta indikaattorista: Asukkaiden osallistuminen kunnan palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä ja Asukkaiden osallistumiskeinot julkaistu verkossa. Lohjan KESTO-edustajat yllättyivät positiivisesti kunnan menestymisestä näillä mittareilla. Toisaalta kaupunki on uudessa organisaatiossaan panostanut asukaslähtöisyyteen ja vaikutusten arviointiin eri päätösten tekemisessä. Toimivia käytäntöjä ovat maankäyttöön ja kaavoitusprosessiin liittyen laajat kaavakuulemiset sekä -tapaamiset, neljän viikon välein järjestettävät kaavaillat, joihin viedään täysin työn alla olevaa aineistoa jo ennen lautakuntakäsittelyä, maankäytön ohjelman systemaattinen esittely päättäjille ja kuntalaisille, vuorovaikutteiset kaavoittajien tapaamiset sekä sähköiset palaute- ja asiointikanavat. Kaupungin asiakkuuspäälliköt seuraavat palveluiden toimivuutta. Lisäksi isoista, kuntalaisia koskevista hankkeista (esim. koulun lakkauttaminen) tehdään vaikutusten arvioinnit.

¹⁹ Tampereen kaupungin [Osallistu ja vaikuta -verkkosivut](#)

Kokeilut ja ideakanavat

Tampereella on käytössä Koklaamo-työpajat, joissa kehitetään uusia kestäväyyteen liittyviä ratkaisuja konsepteja yhdessä sidosryhmien, asiantuntijoiden ja käyttäjien kanssa kevyesti kokeillen. Koklaamo-työpajat perustuvat Lean Service Creation-menetelmään, jossa yhdistyy niin palvelumuotoilun, kokeilevan kehittämisen kuin lean-kehittämisen oppeja. Tampereella on paraikaa käynnissä useita kestävän kehityksen kokeiluja, kuten Urban Nature Labs –hanke; luontopohjaisia ratkaisuja hakeva hanke sekä joukkorahoituskokeilu²⁰.

Lohjalla haetaan uudenlaisia ratkaisuja yritysten kanssa avoimen hankintakalenterin avulla. Kalenteriin kirjataan tulevat hankkeet jo ennakoon, jotta yrittäjät voivat asiaan varautua rauhassa. Kuntalaisten kuulemiseksi on käytössä sähköinen palautekanava.²¹

Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että kaupungeilla on käytössä kuntalaisten ”kuulemiseen” tarkoitettuja kahdenvälisiä palautekanavia, kun taas monensuuntaiset ongelmanratkaisua palvelevat sovellukset eivät ole lyöneet läpi.

Kaupungin palvelut ja yhteiskehittäminen

Turun kaupungilla on hyviä käytäntöjä mm. kaupunkiympäristön toimialalla ja sosiaali-toimessa. Kaupunkiympäristö-toimialan kunnossapidossa ollut vuodesta 2015 lähtien Hyvä Arkiympäristö -toimintamalli, jossa:

- Käytetään palvelumuotoilun keinoja kaupunki-infran kunnossapidon tu-
eksi, asukkaiden näkökulmasta ja heitä kuunnellen
- Järjestetään Hyvä arkiympäristö -kävelyt (kaupunkiympäristö)
- Tuotetaan Hyvä arkiympäristö -oppimismallit jokaiselle koulualueelle
- Toteutettiin esimerkiksi erään koulun hanke, jossa lapset tallensivat kou-
lumatkoista turvattomia paikkoja

Tampereella on otettu viime vuosina yhteiskehittämisen ja palvelumuotoilun menetelmiä käyttöön käyttäjänäkökulman vahvistamiseksi, ja tätä työtä edistetään aktiivisesti strategia- ja kehittämissyksikössä.²² Kaupunginosan kehittämisen keskiössä ovat olleet

²⁰ Tampereen kaupungin [joukkorahoituskokeilu](#).

²¹ Kuntalaisten palautekanava [Lohjan kaupungin verkkosivuilla](#).

²² Esimerkiksi: Tampereen kaupungin [Oma Tesoma -hanke](#).

alueen asukkaat. Tavoitteena on ollut vahvistaa Tesoman alueen asukkaiden osallistumista oman asuinalueensa ja palvelujen kehittämiseen, sekä alueen eri toimijoiden yhteistyön vahvistaminen.

Tuusula on käyttänyt hackathoneja tilavarausjärjestelmän (2017) ja energiaratkaisujen (2018) kehittämiseen.

Lohjan kokemusten mukaan osallistuminen Hinku-verkoston uuteen (Hinku 2.0) ohjelmaukseen kannustaa yhteiseen kehittämiseen, kunnan, kuntalaisten ja järjestöjen kanssa sekä luo mahdollisuuksia kuntalaisille osallistua hankkeiden edistämiseen.

Kemin kaupungin palveluihin liittyviä osallistumisen käytäntöjä ovat toimikunnat, osallistuva budjetointi, asiakasraadit, kokemusasiantuntijat, kaava- ym. viranomaistehtäviin liittyvät kuulemiset yms., kuntalaiskyselyt, kehittämiskävelyt, verkostot. Rajatumpia yhteiskehittelyn prosesseja liittyy mm. keskustan kehittämiseen eri toimikuntien kautta ja sidosryhmien - yrittäjät, kaupungin eri toimijat - työpajoissa.

Osallistuva budjetointi

Tuusulassa on kolmatta vuotta käynnissä osallistuva budjetoinnin prosessi - yhteiskehittäminen, äänestys ja toteutus. Vuonna 2019 jaossa oli 100 000 €. Syksyllä asukkaat antoivat lähes 700 ideaa prosessiin, joista talven 2019-20 aikana jatkokehitettiin 179 erilaisia ehdotusta äänestykseen. Ehdotuksista äänestettiin 1.-23.2.2020 välisenä aikana. Äänestää saivat kaikki 12 vuotta täyttäneet tuusulalaiset.

Turussa on myös tuore esimerkki osallistuvasta budjetoinnista asuinalueen turvallisuuden parantamisessa: Turvallisuuskyselyn perusteella valittiin kehitettävä asuinalue, jossa pidettiin asukastilaisuus ja pohdittiin ratkaisuja sen turvallisuuden parantamiseen. Alueella järjestettiin äänestys, jossa voittajaratkaisuksi nousi nuorisotalon pidentetty aukiolo. Tätä ollaan tällä hetkellä toteuttamassa, ja kokeilun jälkeen tarkoitus on mitata vaikuttavuutta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että useissa kunnissa on pysyviä osallisuuden käytäntöjä ja rohkaisevia esimerkkejä. Toisaalta kuntayhteistyön eri vaiheissa kerätyn aineiston perusteella (kestävän kehityksen) osallisuus on kuitenkin voimakkaasti *projektiluonteista* ja silloin riskinä se, että se liittyy tiettyihin erityishankkeisiin, eikä muodostu koko arkea ja kaikkia koskevaksi. Hyvin vähän tuli esiin esimerkiksi pysyvää elinkeino- ja innovaatioyhteistyötä kestävän kehityksen kysymyksissä vaikkapa yritysten ja oppilaitosten kanssa. Jälkimmäistäkin toki tehdään mm. Espoon kaupungilla käynnissä olevassa kaupunki palveluna -mallin kehittämistyössä. Se, ettei näitä tuotu enempiä esiin, kertonee siitä, että yltäältä kuntalaisten osallisuuden kehittäminen ja

toisaalta työ sidosryhmien kanssa – mm. yrityskumppanuuksien kehittäminen – ovat kunnissa pitkälti erillään.

Erillinen osallisuustyö voi jopa kärjistää “asiantuntijoiden” ja “osallisten” välistä juopaa. Osallisuuttakin pitää johtaa, tarvitaan siis strateginen näkemys siitä mitä, miten ja miksi osallistetaan ja miten se kytketään suunnittelun ja päätöksenteon kokonaisuuteen. Yhteiskehittämisessä tärkeää myös kuntapäätäjien ja asukkaiden yhteiskehittäminen, ei vain asukkaiden keskinäinen tai asukkaiden ja viranhaltijoiden välinen.

3.4 Luonnehdintoja kuntien tilanteista Suomessa

Tutkimuskirjallisuuden ja hankekuntien kanssa työskentelyn pohjalta kokosimme sarjan luonnehdintoja, joilla suomalaisten kuntien kestävä kehityksen työtä voidaan kuvata mahdollisia tilanteita pelkistävänä koosteena tai sarjana koeteltavia “totuusväitteitä”. Joissakin kunnissa näistä väittämistä voi pitää paikkansa useampikin yhtä aikaa, joko kokonaan tai osittain. Joku väite saattaa kuvata jo väistymässä olevaa mutta pitkään vallinnutta tilannetta. Kokonaisuutena tämä lista toimii välivaiheena, kun tunnistimme kestävä kehityksen johtamismallien “muuttujia”. Lista esittää asiat satunnaisessa järjestyksessä. Väitteet ovat myös tarkoituksellisen kärjekkäitä, mutta tämä on vasta tarinan alku.

- a. Kuntastrategiassa kestävä kehitys on näkyvä läpäisevä periaate, mutta sen toimeenpanosta ei ole sovittu.
- b. Kunnan vahva poikkihallinnollinen ilmastotyö on käytännössä kestävä kehityksen synonyymi.
- c. Kestävä kehitys on politiikkaohjelma, joka on luonut lupaavan poikkihallinnollisen keskusteluyhteyden, mutta konkreettisia tulemia työstä ei vielä ole.
- d. Kestävällä kehityksellä on vahva selustatuki, vaikka SDG-viitekehys onkin vain harvoille tuttu.
- e. Kestävä kehitys on myötätulessa, koska kunnan elinkeinoelämä on tunnistanut kestävä kehityksen liiketoimintapotentiaalin.
- f. Kestävä kehitys kuitataan hoidetuksi, kun kierrätys toimii ja kunnantalosta on tullut paperiton. Laajempi määritelmä koetaan uhkana kunnan perinteisten elinvoiman lähteiden näkökulmasta.
- g. Kestävyyden ulottuvuuksista puhutaan paljon, mutta taloudellisen kestävyden ulottuvuus dominoi muita.
- h. Osallisuuden eteen tehty työ on tuonut kestävä kehityksen työhön uusia sisältöjä ja toimijoita.

- i. Kunnassa on tehty merkittäviä yksittäisiä avauksia, mutta niiden valtavirtaistaminen ontuu vielä.
- j. Yhdellä toimialalla kunta on kestävän kehityksen kotimaista kärkikastia, mutta muuten tilanne ei ole kehuttava.
- k. Kestävä kehitys on juhlapuheissa hyvin esillä mutta arjessa pitkälti ympäristösihteerin vastuulla.
- l. Hyvinvoinnin poikkihallinnollinen edistäminen (esim. hyvinvointikertomus) on osaltaan pohjustanut kestävän kehityksen monialaista ymmärtämistä.
- m. SDG-viitekehys on tuonut uutta virtaa poikkihallinnolliseen kestävän kehityksen työhön.
- n. Taitava tietopohjainen viestintä on nostanut kunnan itseluottamusta kestävyiden saralla.

Keskustelimme hankkeen puitteissa paljon kuntien mahdollisuuksista viedä kestävän kehityksen työ uudelle tasolle joko kautta linjan tai jonkun poikkihallinnollisen teeman edelläkävijänä. Kokosimme näidenkin keskustelujen pohjalta listan mahdollisista tilanteista, joita kuntien kestävän kehityksen työn vahvistumiseen voi liittyä. Uusia avauksia voi olla odotettavissa niin, että seuraavilla totuusväitteillä saattaa pian olla todellisia vastineita useissa kunnissa.

- o. Johdolle suunnatun raportointijärjestelmän käyttöönotto on vahvistanut kestävän kehityksen johtajuutta kunnassa.
- p. Laajennetun sidosryhmätyön myötä kestävyysmuutos on saanut uudet siivet.
- q. Kuntien keskinäisen vertaistuen kautta kunnan oman mallin kehittämisestä on tullut tietoista ja jatkuvaa työtä.
- r. Kunnassa toteutettava ilmiöpohjainen toimialauudistus ja kestävän kehityksen systeeminen näkökulma sopivat hyvin yhteen.
- s. Ensimmäinen SDG-lähtöisesti rakennettu kuntastrategia on valmistunut.
- t. Kestävän kehityksen teemat ovat päässeet kuntalaisten arjen ääreen kasvatus- ja sivistystyön kautta.
- u. Maailmalta on löytynyt kiinnostavia käytäntöjä, joiden juurruttaminen paikalliseen kestävän kehityksen työhön on hyvässä vauhdissa.
- v. Toimenpiteiden etukäteisarvioinnilla on murrettu muutosvastarintaa, kun kestävyysshyötyjen lisäksi on pystytty osoittamaan myös kustannussäästöjä.
- w. Kaupunkien elinkeino- ja innovaatiopolitiikan ja kestävän kehityksen synergia on kasvanut.
- x. Kestävän kehityksen edistysaskeleista ollaan aidosti ylpeitä, mikä näkyy kiinnostavissa julkisissa ulostuloissa.

Hankekunnat vaikuttivat hyvin motivoituneilta kehittämään kestävän kehityksen työtään. Heillä oli halua osoittaa työhön toimialarajat ylittäviä tiimejä ja kiinnostusta käydä kuntien keskinäistä keskustelua. Yhden kunnan edustajat puhuivat ryhtiliikkeestä ja Hinku-aktivoitumisesta, joilla pitäisi olla vaikutusta myös kunnan ylimpään johtoon. Toinen kunta toivoi hankkeemme kautta sparrausta omalle ”kestävyysskehittämisen iskujoukolleen”. Kolmannelle kunnalle SDG-kehys näytti tulleen käsittelyyn juuri otollisesti organisaatiouudistuksen konkretisoimisen avuksi. Muutamat tarvitsisivat etenkin seurannan ja raportoinnin tukea, ja moni puhui johdon työkalujen tarpeesta. Yksi kunta tarvitsi sparrausapua luomaan koherenssia kestävän kehityksen työn voimistamiseen, mottonaan *”Meillä on tankkerilaivan tahto ja purjelaivan miehistö!”*

Taulukko 1. Hankekuntien tunnuslukujen vaihteluvälit.

	Asukasluku (2018)	Työllisyys % (2017)	Huoltosuhde (2017)	Nettomuutto (2018)	Työpaikkaoma- varaisuus (2017) %
Vaihteluväli	19 368 - 283 632	59,5 - 78,8	109,4 - 190,8	-412 - 2 626	77 - 123

Taulukko 2. Sitoumukset ja verkostot, joissa kunnat ovat aktiivisia.

	ICLEI	Covenant of Mayors -sitoumus	CLC	EURO-CITIES	Itämeren kaupunkien liitto	Itämeri- haaste
Sitoutuneiden kuntien määrä	6/12	7/12	3/12	4/12	6/12	9/12
	MAL- verkosto	Sitoumus2050	Hinku	Fisu	Circwaste- edelläkävijäkunta	KETS
Sitoutuneiden kuntien määrä	10/12	9/12	5/12	5/12	4/12	12/12

Taulukot 1 ja 2 perustuvat Kuntakortteihin (Liite 1), joita varten tiedot kerättiin 6/2019.

4 Kestävä kehitys indikaattoreiden valossa

4.1 Lähtötaso ja tavoitteenasettelu: keskeisimmät sisällöt

Suomen kestävän kehityksen kokonaisarvion mukaan Suomella on erilaisia oikeaan suuntaan vieviä kansallisia tavoitteita ja toimenpidekokonaisuuksia. Poliitiikan muutosvoimaisuudessa ja johdonmukaisuudessa on kuitenkin parannettavaa. Arvioinnin mukaan Suomen kestävän kehityksen politiikka näyttää onnistuneen siinä, että kestävästä kehityksestä on tullut yhteiskunnassa laajasti hyväksytty tavoite. Tarkempien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin systeemitason muutoksia ja monien eturistiriitojen yhteensovittamista. Arvioinnin mukaan Suomen kestävän kehityksen politiikan keskeisimmät teemat ovat ilmastonmuutos, ympäristön tila, kulutus sekä yhteiskunnallinen eriarvoisuus (Berg ym. 2019).

Luonnon ja ympäristön tila

- Kuollut puu metsissä ja luonto-arvoiltaan arvokkaat maatalousalueet
- Suomen jokien fosfori- ja typpikuormittamukseen
- Rikki- ja typpipäästöt sekä pienhiukkasten päästöt ilmaan Suomessa
- Tilastoidut ympäristönsuojelumienot Suomessa

Asuminen ja yhdyskunnat

- Asumismenot
- Päivittäistavarakauppojen saavutettavuus
- Kotona asuvat yli 75-vuotiaat
- Tulvariski
- Yhdyskuntarakenteen eheys ja joukkoliikenteen toimintaedellytykset

Yhteiskunnallinen eriarvoisuus

- Perustoimeentulotuen saajien määrät ja alueellinen jakautuminen
- Tulonerot (Gini-kerroin, pienituloisuusaste, pienimmän ja suurimman kymmenesosan tulokehitys)
- Nuorten aikuisten (18–25-vuotiaiden) tyytyväisyys elämäänsä
- Kiintiöpakolaisten määrät ja turvapaikanhakijoiden/myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden määrät

Resurssiviisas talous ja hiilineutraali yhteiskunta

- Kasvihuonekaasupäästöt ja -poistumat
- Luonnonvarojen kulutus, RMC (raw material consumption) jaottelu
- Puuston kasvu ja poistuma
- Uusiutuvan energian osuus energian loppukäytöstä
- Tekesin rahoitus resurssitehokkaihin ja hiilineutraaleihin ratkaisuihin

Julkiset hankinnat ja kuluttaminen

- Kulutuksen hiilijalanjälki
- Kasvis-, liha- ja kalaperäisten elintarvikkeiden kulutus
- Yhdyskuntajätteen kehittyminen
- Ensirekisteröityjen henkilö- ja pakettiautojen keskimääräiset hiilidioksidipäästöt

Syrjäytyminen ja yhteiskunnallinen osallisuus

- Syrjinnän tai yksinäisyyden kokemus
- Äänestysaktiivisuus
- Työn tai koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret
- Nuorten luottamus yhteiskuntaan ja sen tulevaisuuteen
- Suomen kehitys Corruption Perceptions ja World Press Freedom -indekseillä

Työelämä, laatu ja muutokset

- Naisten keskiansiot miehiin verrattuna
- Työllisyysaste (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)
- Hyvä työelämä
- Työelämän globaali vastuu

Globaali vastuu ja johdonmukaisuus

- Suomen kehitysyhteistyörahoituksen kehitys
- Suomen kehitys Commitment to Development-indeksin kauppapolitiikkaa mittaavalla osa-indeksillä
- Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan
- Suomen tuonti ja vienti tonneittain ja materiaalityypittain

Koulutus ja osaamisen kehittäminen

- Lukutaidon ja nuorten yhteiskuntataitojen kehitys
- Tutkimus- ja kehittämismenoihin osuus bruttokansantuotteesta
- Perustasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden osuus sekä osallistuminen aikuiskoulutukseen
- Kestävän kehityksen sertifikaatin omaavien päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten määrä
- Kirjastopalveluiden käyttö

Terveyden edellytykset

- Väestön lihavuus
- Koettu hyvinvointi eri väestöryhmissä alueittain
- Alueellisesti yhdenvertaiset ja tasa-arvoiset terveys- ja hyvinvointipalvelut
- Naisiin kohdistuva väkivalta / turvakotien käyttö

ARVIO TILASTA

- = hyvä
- = huolestuttava
- = huono
- = vaikeasti tulkittava

LÄHTEET JA HYÖDYNNETTY

MATERIAALI:
Kestävän kehityksen sivusto:
www.kestavakehitys.fi/tietoa-seurannasta
Helsus Policy Dialogues:
www.helsinki.fi/en/helsinki-institute-of-sustainability-science/news-events/helsus-policy-dialogues-2018

Kuva 4: Arvio Suomen kestävän kehityksen tilasta kansallisten indikaattorien valossa (Berg ym. 2019)

Hankkeemme keskeinen pyrkimys on ollut selvittää, mitkä kestävän kehityksen teemat nousevat kunnissa voimakkaimmin esiin, ja toisaalta, missä hallintoa poikkileikkaavissa sisältökokonaisuuksissa kunnilla on parhaat mahdollisuudet tehdä vaikuttavaa kestävän kehityksen työtä, jopa 'loikata' kehityksessä nopeasti eteenpäin. Tutkimuksemme perusteella keskeisimpinä teemoina kuntakentällä pidämme yhdeksää teemaa, jotka voidaan ryhmitellä kolmen pääteeman alle.²³

- Kunnan ja kuntalaisten hiilijalanjäljen pienentäminen (SDG 7, 12 ja 13)
 - Päästöttömään liikenteeseen siirtyminen
 - Päästöttömään uusiutuvaan energiaan siirtyminen

²³ Pääteemat noudattelevat hankesuunnitelmassa esitettyä jäsennystä kestävästä kehityksestä. Sen mukaisesti kestävän talouden ja työllisyyden tavoittelu tapahtuu sosiokulttuurisen järjestelmämme sisällä. Tämän järjestelmän toiminnan on puolestaan pysyteltävä ekosysteemien kanto-kyvyn rajoissa.

- Kestävä kulutus
- Kestävät julkiset hankinnat
- Eriarvoisuuden vähentäminen (SDG 10, 11)
 - Tasa-arvoiset mahdollisuudet
 - Segregaation ehkäisy
 - Palvelujen saavutettavuus
- Talous ja työllisyys (SDG 8)
 - Vetovoima
 - Pitovoima

Nämä yhdeksän teemaa nousevat paitsi kuntien kanssa tehdystä työstä – 12 kunnan olennaisuusarviosta ja haastatteluista sekä viiden kunnan yksittäisistä kuntatapaamisista (ks. luvut 2.3 ja 3.2) – myös Suomen kokonaistilanteesta. Valtioita keskenään vertailevan SDG Indexin 2018²⁴ mukaan Suomen erityiset haasteet liittyvät kulutukseen ja tuotantoon (SDG 12) ja ilmastotekoihin (SDG 13). Teemojen tunnistamisessa on huomioitu mm. valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteossa ja Marinin hallitusohjelmassa paikallistasolle kohdentuvia teemoja sekä kuntien toimivallan vahvuuden mukaan korostuvia teemoja.



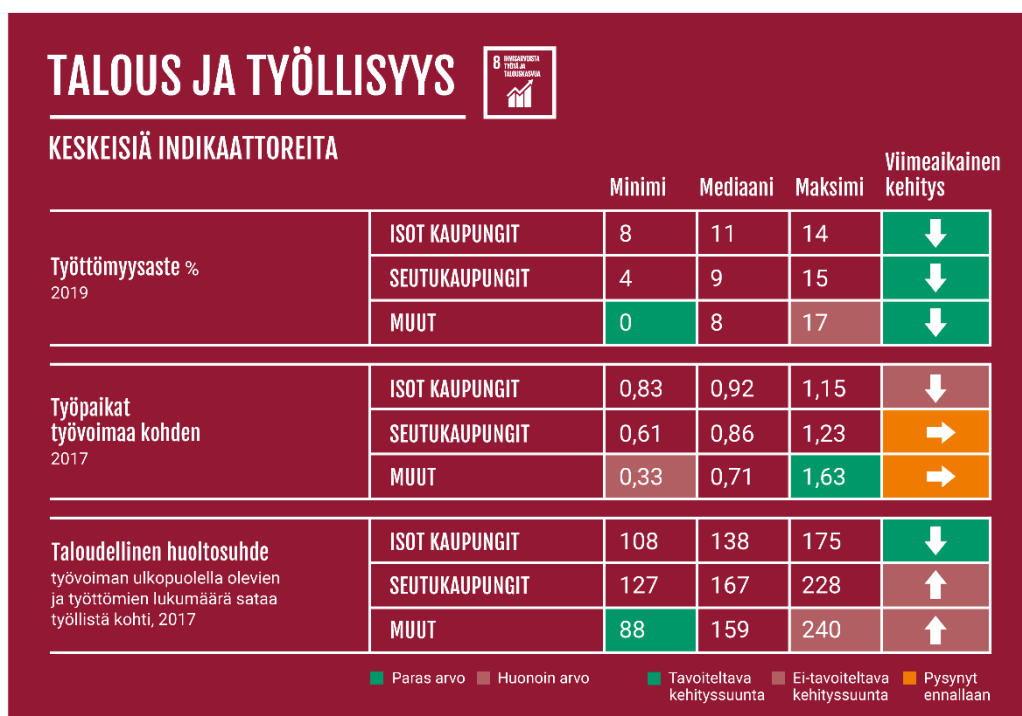
Kuva 5: Kunnille keskeisiä kestävän kehityksen teemoja

²⁴ SDG Index 2018 (sivu 196).

Teemojen mittaamiseen valittiin julkisista tietolähteistä keskeisiä indikaattoreita, joista on saatavissa tietoa lähes kaikille Suomen kunnille. Valitut, kuvissa 6-8 esitetyt indikaattorit voisivat toimia eräänlaisena suppeana perusmittaristona tai lähtökohtana kunnille, jotka vasta kartoittavat omaa kestävän kehityksen tilannettaan.

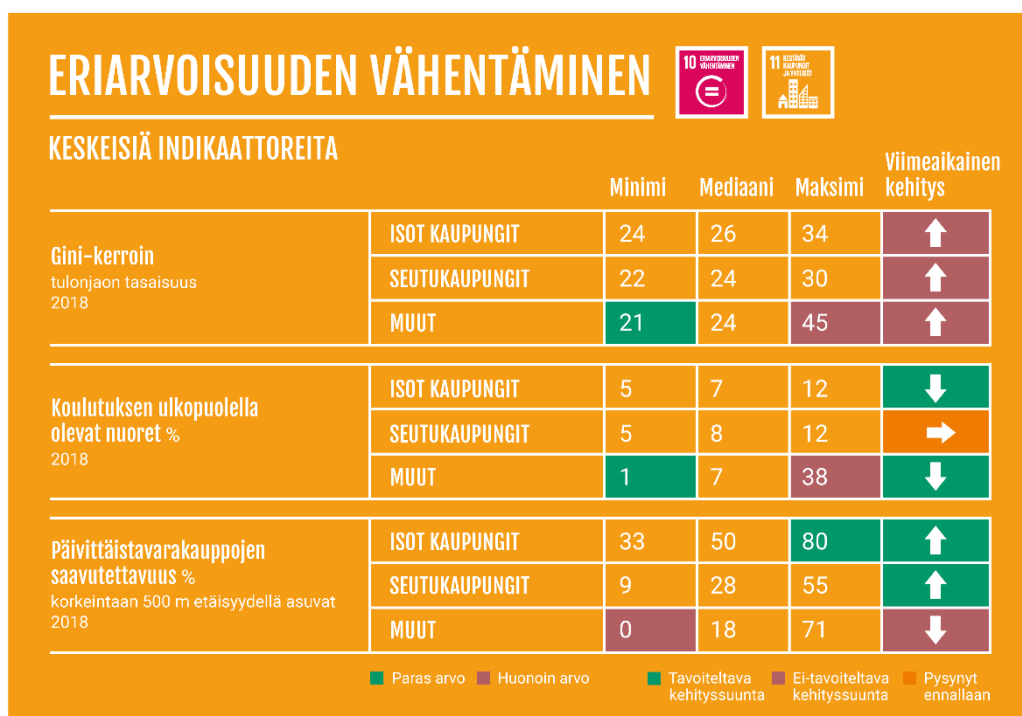
Valittujen seitsemän indikaattorin avulla analysoitiin Suomen kuntien eroavaisuuksia tarkastelemalla viimeisimmän saatavilla olevan tilastovuoden arvoja ja hajontaa (mediaani, minimi ja maksimi) sekä viimeaikaista, noin viiden vuoden, kehitystä. Valittuja indikaattoreita tarkasteltiin kuntaryhmittäin: isot kaupungit, seutukaupungit ja muut. Kuten kuvien 6, 7 ja 8 taulukot kertovat, kuntien lähtökohdat ja viimeaikaiset kehityskulut näissä keskeisissä kestävän kehityksen teemoissa vaihtelevat.

Kuntien taloutta ja työllisyyttä mitattiin työttömyysasteen, työvoimaa kohden kunnassa olevien työpaikkojen määrän, sekä taloudellisen huoltosuhteen avulla (kuva 6). Isoissa kaupungeissa oli mediaanilla mitattuna eniten työpaikkoja työvoimaa kohden ja taloudellinen huoltosuhde oli paras; toisaalta myös työttömyyttä oli eniten. Muiden kuntien ryhmässä oli vähiten sekä työttömyyttä että työpaikkoja työvoimaa kohden, mikä kertoo työssäkäynnistä asuinkunnan ulkopuolella. Kaikissa tämän aihepiirin indikaattoreissa koko Suomen pienimmät ja suurimmat arvot löytyivät muiden kuntien ryhmästä, mitä selittää osaltaan se, että joukkoon kuuluu hyvinkin erityyppisiä kuntia. Mielekkäiden verrokkikuntien tunnistaminen näille kunnille auttaisi indikaattoritiedon tulkintaa kunnissa. Työttömyysaste oli kaikissa kuntaryhmissä kehittynyt myönteisesti viime vuosina, kun taloudellinen huoltosuhde oli kehittynyt myönteisesti vain isoissa kaupungeissa.

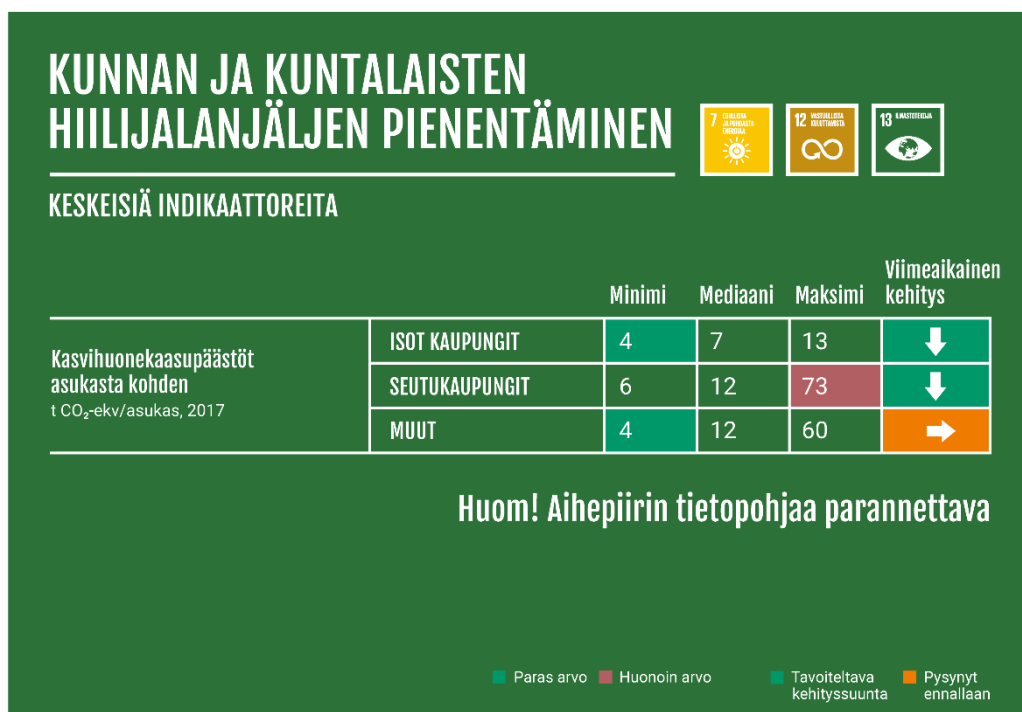


Kuva 6: Talouden ja työllisyyden indikaattoritarkastelu kuntaryhmittäin

Eriarvoisuuden vähentämistä tarkasteltiin tulonjaon tasaisuutta kuvaavan gini-kertoimen, koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuuden sekä päivittäistavarakauppojen saavutettavuuden kautta. Keskimääräisesti tarkasteltuna tulonjako on eriarvoisinta isoissa kaupungeissa, koulutuksen ulkopuolella on eniten nuoria seutukaupungeissa, ja päivittäistavarakauppojen saavutettavuus on huonointa muissa kuin edellämäin-
tuissa kunnissa. Kaikissa kuntaryhmissä tuloerot ovat kasvaneet viime vuosina, ja vaihtelu kuntaryhmien sisällä on suurta: lukumääräisesti suurimmassa osassa kuntia gini-kerroin on alle 25, mutta isojen kaupunkien ja muiden kuntien joukossa on kuntia, joissa tulonjako on huomattavasti epätasaisempaa. Koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osalta kehitys on ollut myönteistä osuuden laskiessa tai pysyessä keskimäärin ennallaan kaikissa kuntaryhmissä. Isojen kaupunkien ja seutukaupunkien hajonta on samansuuntaista, 5 ja 12 % välillä, kun taas muissa kunnissa erot koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten osuuksissa olivat erittäin suuria. Tähän vaikuttanevat myös pienet ikäluokkien koot vähäväkisissä kunnissa.



Kuva 7: Eriarvoisuuden vähentämisen indikaattoritarkastelu kuntaryhmittäin



Kuva 8: Hiilijalanjäljen pienentämisen indikaattoritarkastelu kuntaryhmittäin

Asukasta kohti lasketut kasvihuonekaasupäästöt olivat isoissa kaupungeissa mediaanilla mitattuna noin puolet muiden kuntaryhmien määristä. Tätä selittää osaltaan muun muassa teollisuuden, maatalouden ja läpiajoliikenteen päästöjen suurempi osuus asukasta kohden muissa kuntaryhmissä. Isojen kaupunkien ja seutukaupunkien päästöt ovat viime vuosina olleet laskusuunnassa, kun taas muissa kunnissa niissä ei ole tapahtunut merkittävää muutosta. Päästöttömään uusiutuvaan energiaan siirtymiselle ja päästöttömälle liikenteelle ei tunnistettu sellaisia indikaattoreita, joista olisi riittävän hyvin asiaa kuvaavaa, kattavaa kuntatason indikaattoritietoa saatavilla julkisista tietolähteistä. Aiheesta on annettu suosituksia luvussa 4.3.

Kuntatason tilastoja kestävän kehityksen teemoihin liittyvistä aiheista ylläpitävät muun muassa Luonnonvarakeskus, Kela, THL, Tilastokeskus, SYKE ja Traficom. Näiden sekä monien muiden tiedon tuottajien tietoja ja niistä laskettuja indikaattoreita on koottu myös KESTO-hankkeessa hyödynnettyyn MayorsIndicators-palveluun.

4.2 Hankkeessa tehty MayorsIndicators-työ

KESTO-hankkeessa hyödynnetty MayorsIndicators on MSDI Oy:n kehittämä ja ylläpitämä kuntien tiedolla johtamisen työkalu, joka sisältää indikaattoreita kuntien kestävän kehityksen mittaamiseen ja vertailuun. Hankkeen alkaessa palvelussa saatavilla olevien indikaattorien määrä oli noin 50, ja se nousi hankkeen kuluessa 140:een. Mayors-Indicators perustuu pääasiassa julkisiin tietolähteisiin, joiden tarjoamia kuntakohtaisia tietoja on muokattu ja esitetty siten, että erityyppisten kuntien vertailu on mielekästä. Indikaattorit mahdollistavat oman kunnan kehityksen seurannan pääsääntöisesti vuodesta 2010 viimeisimpään saatavilla olevaan tilastovuoteen asti. Indikaattorit on valittu perustuen YK:n maakohtaisiin SDG-indikaattoreihin kuntatasolle sovellettuina. Lisäksi palvelussa on muita kestävän kehityksen tavoitteita ja alatavoitteita kuvaavia indikaattoreita sekä muita aihepiiriin liittyviä indikaattoreita, jotka on valittu yhteistyössä kuntien kanssa.

MayorsIndicators sisältää tietoa yhteensä noin 1000 kunnasta, eli kaikista kunnista Suomessa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa. Näistä Suomea koskevat tiedot ovat raportin kirjoitushetkellä kattavimmat. Palvelun käyttäjä voi verrata oman kuntansa kehitystä kerrallaan kymmeneen muuhun kuntaan. Kestävän kehityksen tavoitteiden alle jaoteltujen indikaattorien perusteella määritellään myös SDG-kohtainen suoriutuminen, sekä koko kestävän kehityksen pisteytys. Tietojen tarkastelun lisäksi kunnat voivat ladata omaa kuntaansa koskevat aikasarjat ja tulostaa tiedoista raportteja sekä kalvosarjoja.

Hankekunnat saivat hankkeen ajaksi käyttöönsä MayorsIndicators-työkalut kestävän kehityksen tietojen seurantaan ja raportointiin. Kuntia opastettiin ja aktivoitiin työkalun käyttöön ja niitä tuettiin indikaattoritiedon tulkitsemisessa ja hyödyntämisessä.

Hankkeen alussa MayorsIndicatorsia hyödynnettiin mukaan valittujen kuntien ominaispiirteiden tarkastelussa ja kuntaparien tunnistamisessa (raportin luku 2.3). Kotitehtävien kautta kunnat tutustuivat MayorsIndicatorsin tietoaaineistoon osana SDG-olennaisuusarvioita ja tekivät havaintoja kunnan kestävän kehityksen nykytilasta suhteessa muihin kuntiin (luku 2.2 ja Liite 2).

MayorsIndicatorsia hyödynnettiin myös kuntakäynneillä, käyntien aihepiiristä riippuen. Esimerkiksi Lohjalla keskusteltiin kunnassa käynnistyneestä tiedolla johtamisen hankkeesta, jonka osana tarkastellaan indikaattorien soveltuvuutta kunnanvaltuustolle tehtävään raportointiin. Myös Kemin ja Turun tapaamisissa sivuttiin indikaattorityön mahdollisuuksia.

Hankkeen kansainvälisessä osuudessa keskusteltiin MayorsIndicatorsin ja SDSN:n tuottaman kestävyysindeksin²⁵ välisistä yhteneväisyyksistä ja eroista ja tunnistettiin yhteisiä haasteita ja kehityskohteita.

4.3 Keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset

Kaikki kunnat ottivat MayorsIndicatorsin käyttöönsä hankkeen aikana, saivat kiinnisen perusajatuksista ja osasivat käyttää työkaluja oman kunnan tietojen tarkasteluun sekä vertailuun suhteessa muihin kuntiin.

MayorsIndicatorsin käytöstä hankkeessa saadut kokemukset osoittivat, että kestävän kehityksen viitekehityksessä esitetyt kuntakohtaiset indikaattorit auttavat erityisesti kestävän kehityksen työn alkuvaiheessa olevia kuntia ymmärtämään kunnan toiminnan ja globaalin SDG-viitekehityksen välisen yhteyden. Erityisesti hankkeen ensimmäisessä työpajassa (Liite 2), kotitehtävien teon jälkeen, useat hankekunnat toivat puheenvuoroissaan esiin kestävän kehityksen työtään indikaattorien kautta. MayorsIndicatorsin havaittiin sisältävän kuntastrategian toteutumista kuvaavia mittareita ja soveltuvan strategian onnistumisten ja haasteiden tunnistamiseen. Indikaattorien todettiin myös havainnollistavan koko SDG-kentän laajuutta.

²⁵ The SDG Index <https://www.sdgindex.org/>, ks. myös Lafortune et al. (2019).

Kunnat tunnistivat MayorsIndicatorsin mittareiden kautta useita oman kuntansa erityispiirteitä suhteessa vertaisiin (Liite 2, kuntien kotitehtävä). Myös joidenkin kunnassa tehtyjen toimenpiteiden vaikutusten huomattiin näkyvän indikaattorien kehityksessä. Osa kunnista kiinnostui myös palvelun tarjoamasta kansainvälisestä vertailusta ja suunnitteli käyttävänsä sitä jatkossa rahoitushakemusten laadinnassa.

Hankkeen kuluessa kunnat esittivät myös palautetta valituista indikaattoreista sekä ehdotuksia lisäindikaattoreiksi. Kunnat ehdottivat myös erillisten mittaristojen laatimista erityyppisille kunnille. Palautetta ja kehitysehdotuksia otettiin mahdollisuuksien mukaan huomioon hankkeen kuluessa.

Hankekunnilla on käytössään erilaisia mittaristoja vaihtelevasti, ja osa kunnista koki, että erilaisia mittareita on tarjolla liiankin kanssa, ja oleellisten mittareiden valinta on haastavaa. Hankkeeseen osallistuvilla kunnilla ei kuitenkaan ollut selkeää kestävän kehityksen mittaristoa, jota voitaisiin käyttää systemaattiseen strategiseen seurantaan ja kehityksen vertailuun suhteessa verrokkikuntiin. Tällaiselle oli selkeästi tarvetta, ja MayorsIndicatorsin katsottiin voivan luoda perustan sellaiselle mittaristolle. Tämä palvelisi myös sitä, ettei kestävän kehityksen seuranta loisi kunnille uutta tiedonkeruuta vaativaa raportointivelvoitetta, vaan ajantasaiset tiedot saataisiin valmiista järjestelmästä. Kunnat pitivät tärkeänä indikaattorien esittämistä havainnollisesti siten, että tieto olisi helposti viestittävässä esimerkiksi kaupungin johtoryhmälle, valtuustolle ja kuntalaisille.

Kunnat pitivät oman indikaattoritietonsa vertailua muihin kuntiin hyödyllisenä. Vertailutieto auttoi hahmottamaan, kertovatko tietyt indikaattoriarvot esimerkiksi hyvästä vai kohtuullisesta suoriutumisesta. Tämä oli erityisen hyödyllistä silloin, kun tarkasteltava asia ei ollut henkilön oman asiantuntemuksen keskiössä. Toisaalta hankkeessa huomattiin, että kestävän kehityksen kannalta relevantit vertailukunnat eivät välttämättä löydy samalta alueelta tai samasta kokoluokasta. Kun olennaisuusarvion työstämistä varten muodostettiin kuntapareja (Liite 1) indikaattoridataan perustuen, löydettiin esimerkiksi Kemistä ja Kotkasta paljonkin yhtäläisyyksiä: molemmissa rakennemuutos on käynnissä, kaupungit ovat muuttotappioalueita ja huoltosuhteet ovat korkeita. Näin ollen näiden kahden kunnan suoriutumista oli mielekästä vertailla monella muullakin kestävän kehityksen osa-alueella, ja kunnista löytyi yhteisiä haasteita ja mahdollisuuksia. Kuntia voitaisiinkin jatkossa tukea mielekkäiden verrokkien löytämisessä tunnistamalla niiden yhtäläisyyksiä erityisesti tätä tarkoitusta varten koottavan indikaattorikoelman avulla.

Keskusteluissa kävi ilmi, että tarvetta olisi myös laajemmasta indikaattorikokoelmasta valitulle suppeammalle mittaristolle. Sen avulla pääsisivät alkuun myös ne kunnat, joissa kestävän kehityksen työtä ei vielä ole resursoitu tai muuten priorisoitu riittävästi.

Suppean mittariston tulisi sisältää ennen kaikkea keskeisten sisältötavoitteiden seurannan kannalta oleellisia indikaattoreita. Luvun 4.1 kuvien 6-8 mittarit voisivat toimia pohjana suppeammalle mittaristolle.

Hankkeen kuluessa oli havaittavissa kuntien aktivoitumista kestävän kehityksen mittaamiseen niin käynnistettyjen uusien kuntakohtaisten hankkeiden kuin valmisteilla olevien kansainvälisten raportointienkin kautta.

Kuntien taloutta, työllisyyttä, vetovoimaa ja pitovoimaa kuvaavia indikaattoreita tunnistettiin hankkeen aikana useita (näistä keskeisimpiä on esitetty luvun 4.1 kuvassa 6). Tietoa näistä indikaattoreista tarjoavat esimerkiksi Tilastokeskus ja THL:n ylläpitämä Sotkanet. Indikaattorit ovat kattavia, ja tiedon luotettavuus on hyvä. Monet tiedot kuitenkin julkaistaan kuntien tietotarpeita ajatellen liian myöhään. Esimerkiksi raportin kirjoitushetkellä maaliskuussa 2020 Tilastokeskuksen Kuntien avainluvut -tilastoon perustuvat taloudellista huoltosuhdetta ja työpaikkoja työvoimaa kohden koskevat uusimmat tiedot ovat vuodelta 2017. Sen sijaan työttömyysasteen tiedot ovat ajantasaisia, vuodelta 2019.

Eriarvoisuuden vähentämistä koskevaa kuntakohtaista tietoa on myös kohtuullisen hyvin saatavilla Sotkanetistä ja Tilastokeskuksen tilastoista. Tosin tieto ei välttämättä kata kaikkia niitä ikä- ja väestöryhmiä, joiden tarkastelu olisi kunnissa tarpeen. Myöskään kuntien sisäisen segregaaation mittaamiseen ei tunnistettu soveltuvaa indikaattoria. Luvun 4.1 kuvassa 7 esitetyistä indikaattoreista viimeisin maaliskuussa 2020 saatavilla oleva tieto koski vuotta 2018. Näidenkin tietojen tuottaminen nopeammalla aikataululla helpottaisiin tiedon käyttämistä kunnan päätöksenteossa.

Kunnan ja kuntalaisten hiilijalanjäljen pienentämiseen liittyvä indikaattoritieto on vielä puutteellista. Kuntakohtaiset kasvihuonekaasupäästöt julkaistiin SYKEN toimesta kaikille Suomen kunnille alkuvuodesta 2020 (kuva 8), ja uusimmat laskentatiedot tullaan päivittämään vuosittain. Vastaavia tietoja tuottavat myös yksityiset toimijat, esimerkiksi CO2-raportin kautta lasketaan päästöt noin 90 kunnalle vuosittain, ja 2020 maaliskuussa saatavilla olivat lopulliset tiedot vuodelta 2018 sekä ennakkotieto vuodelta 2019. Sen sijaan päästötöntä uusiutuvaa energiaa sekä päästötöntä liikennettä koskevaa indikaattoritietoa ei ole riittävästi saatavilla. Päästöttömästä uusiutuvasta energiasta saatavilla on esimerkiksi tuulivoimakapasiteetti, mutta tuulivoiman tuotannosta ei julkaista kuntakohtaista tietoa. Myöskään muusta uusiutuvan energian tuotannosta tai käytöstä ei ole tietojemme mukaan saatavissa koottuja kuntakohtaisia indikaattoriaineistoja. Päästöttömän uusiutuvan energian mittaamiseen soveltuvan indikaattoritiedon kokoamiselle ja julkaisemiselle olisi siis selkeä tarve.

Päästöttömän liikenteen osalta Traficom listaa karttasovelluksia,²⁶ jotka esittävät sähkö- ja kaasuautojen sekä uusiutuvan dieselin lataus- ja tankkausinfrastruktuuria. Eri tietolähteiden ja sovellusten tietojen yhdistämiselle ja esittämisellä kuntakohtaisena tilastona olisi kuitenkin tarvetta.

²⁶ Karttasovellukset, [Traficom](#).

5 Kaupunkien Agenda 2030 -työ muualla maailmassa

Olemme keränneet muutamia hyviä kansainvälisiä esimerkkejä, jotka osoittavat miten monilla tavoilla SDG-tavoitteita käytetään kaupunkikehityksessä ja johtamisessa. Esittelemme myös erilaisia SDG-työn tukemiseksi tarkoitettuja ohjeistuksia, kuten Saksassa kansallisella tasolla laadittua kuntatason tukimateriaalia.

5.1 Paikallistason SDG-työn benchmarkkeja

Malmö

Malmön kaupunki on muodostanut omat strategiset tavoitteensa SDG-tavoitteiden pohjalta. Tavoitteet myös budjetoidaan, ja niiden toteutumista valvoo kestävyystoimisto. Toteutumista voi seurata ja mitata kestävyysraportin ja paikallistason indikaattoreiden avulla. Kestävä kehitys on Malmössä integroitu olemassa oleviin johtamisen toimintamalleihin ja operatiiviseen kehitykseen. Muutoksia tehdään systeemitasolla.²⁷ Malmö on myös ottanut SDG:t mukaan kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi Afrikan ja Kiinan kaupunkien kanssa.²⁸

Asker

Norjalaisen Askerin kaupungin ja kahden muun kunnan kuntaliitoksen yhteydessä Asker aikoo käyttää SDG-tavoitteita viitekehystenä uuden kaupungin yleiskaavan luomisessa. Työryhmä on valinnut olennaisuusarvion avulla SDG-tavoitteista kaupungin toimintaan sopivimmat SDG:t ja ne tavoitteet, joihin Asker voi eniten vaikuttaa. Päätaavoitteiksi nousi kuusi SDG:tä ja alatavoitteista sarja paikallisella tasolla erityisen tärkeiksi koettuja. Niistä johdetaan aikanaan konkreettisia toimintaehdotuksia. Työryhmä on myös aloittanut strategiatyön valittujen tavoitteiden täyttämiseksi ja etsii niitä tahojia, jotka voivat edesauttaa tavoitteiden toteutumista. Myös tavoitteiden toteutumista

²⁷ Malmö Stad: [Hållbar utveckling](#) ja [A Sustainable Malmö](#).

²⁸ Agenda2030 kunnissa Satu Lähteenojan esitys URMI-hankkeen tilaisuudessa 22.10.2018.

seuraavat ja mittaavat työkalut ovat vielä kehitteillä. Lisäksi kaupungin asukkaat, yritykset ja muut sidosryhmät aiotaan ottaa mukaan yleiskaavatyöhön, ja jo nyt kaikkien kolmen kunnan peruskouluissa ja lukioissa sisällytetään SDG:t opetukseen.²⁹

Utrecht

Utrecht on toiminut SDG-tavoitteiden viestinviejänä ja lokalisoinnin edistäjänä vuodesta 2015 lähtien. Työn lähtökohtina ovat olleet tietoisuuden lisääminen ja paikallisten sidosryhmien aktivointi sekä paikallisten aloitteiden ja asiantuntemuksen yhdistäminen kansallisen ja kansainvälisen kehityksen kanssa. Utrecht on tuonut SDG:t kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi Nicaraguan ja Ugandan kaupunkien kanssa ja perustanut organisaatioita SDG-tietoisuuden ja yhteistyön lisäämiseksi, kuten *Utrecht 4 Global Goals* -säätiön³⁰. SDG-tavoitteita käytetään myös viitekehyksenä kaupungin tulevaisuuden suunnittelussa.

Utrecht on kehittämässä myös SDG-tavoitteiden toteutumisen seurantajärjestelmää, *Global Goals Dashboardia*, saavuttaakseen yhteyden tavoitteiden ja paikallisten toimintamallien välille. Kaupunki käyttää paikallisia mittausjärjestelmiä, joiden avulla Dashboardissa voitaisiin esittää paikallista, SDG-tavoitteisiin liittyvää dataa käyttäjätavallisesti. Dashboardin on tarkoitus lisätä tietoisuutta SDG-tavoitteista ja mahdollistaa niiden saavuttamisen seuranta kaikille sidosryhmille, ja lisäksi kannustaa sidosryhmiä osallistumaan tavoitteiden saavuttamiseen.³¹

Bristol

Bristol on laatinut SDG-tavoitteiden pohjalta toimintasuunnitelman, *One City Planin*, jonka tarkoituksena on ohjata sekä kaupungin hallinnon että yritysten ja kansalaisten toimintaa. SDG:t on yhdistetty myös kaupungin liiketoimintasuunnitelmaan. Lisäksi Bristol on Helsingin ja New Yorkin tavoin aloittanut vapaaehtoisen SDG-tavoitteiden toimeenpanoraportoinnin, jossa on myös selkeää tietoa tavoitteiden toteutumisesta. Bristol on tunnistanut tarpeen sitouttaa paikalliset organisaatiot ja sidosryhmät SDG-tavoitteiden saavuttamiseen, ja on tätä varten perustanut *SDG Alliance* -verkoston, jonka tavoitteena on edistää SDG-tavoitteiden implementointia kaupungin toimintaan. SDG:t ohjaavat myös esimerkiksi Bristolin molempien yliopistojen toimintaa.³²

²⁹ Asker kommune: [The new Asker municipality is based on the UN Sustainable Development Goals](#).

³⁰ [Utrecht 4 global goals](#).

³¹ Local 2030: [Utrecht a global goals city](#).

³² Bristol and the SDGs: [A voluntary local review of progress 2019](#).

New York

New York on visioinut tulevaisuuttaan SDG-tavoitteiden kautta ja on tunnistanut toimenpiteitä, joita tarvitaan tavoitteiden toteutumiseksi.³³ SDG:t ovat näkyvillä myös kaupungin strategiassa,³⁴ ja vaikka SDG:t eivät ole strategian toteutumista ilmaisevien indikaattoreiden taustalla,³⁵ joitakin niistä kuitenkin käytetään myös SDG-tavoitteiden seuraamiseen.³⁶ Helsinki on seurannut New Yorkin esimerkkiä ja sitoutunut vapaaehtoiseen SDG-tavoitteiden toimeenpanoraportointiin kaupunkitasolla, ja on julkaissut ensimmäisen raporttinsa.³⁷

Baltimore

Baltimore valittiin vuonna 2015 osaksi USA Sustainable Cities Initiativea, jossa pilotoitiin SDG-tavoitteiden lokalisointia. Baltimore on vuonna 2016 raportoinut SDG-tavoitteiden ja kaupungin omien tavoitteiden yhteyden, ja SDG:iden saavuttamista on seurattu paikallisilla indikaattoreilla. Seurantadataa ei kuitenkaan ole päivitetty muutama vuoteen.³⁸ Baltimorella on myös erillinen kestävyysuunnitelma, jonka tavoitteisiin SDG:t on yhdistetty. Suunnitelman toimeenpanoa valvoo kestävyyskomissio.³⁹

Orlando

Floridassa sijaitseva Orlandon kaupunki on liittänyt SDG-tavoitteet omiin kestävyystavoitteisiinsa, ja on näin tunnistanut niissä olevat puutteet ja mahdollisuudet. Vaikka työ SDG-tavoitteiden kanssa on alussa, Orlando on kuitenkin jo sitoutunut ISO 31720-standardin ja sen indikaattoreiden noudattamiseen seuratakseen SDG-tavoitteiden toteutumista.⁴⁰

Winnipeg

Kanadalaisen Winnipegin kaupungin kestävä kehityksen tavoitteet ovat linjassa SDG-tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden toteutumista myös seurataan paikallisilla indikaattoreilla, joihin SDG:t on integroitu. Näin kaupunki voi seurata, mitä organisaation

³³ One NYC: [A City with Global Goals](#).

³⁴ One NYC 2050 [Full Report](#).

³⁵ One NYC 2019 [Indicators](#).

³⁶ NYC [Voluntary Local Review 2019](#).

³⁷ Helsingin kaupunki: [Agendasta teoiksi](#).

³⁸ Baltimore: [Sustainable Cities Initiative](#).

³⁹ Baltimore: [The 2019 Baltimore Sustainability Plan](#).

⁴⁰ Green Works Orlando: [2018 Community action plan](#).

eri osissa tehdään SDG-tavoitteiden toteutumiseksi. Esimerkiksi veden kulutusta, jätteen määrää ja julkisen liikenteen käyttöä seurataan.⁴¹⁴² Winnipegin rakentamalla mitaus- ja seurantajärjestelmillä on taustallaan The International Institute for Sustainable Development (IISD):n tuki.⁴³

Buenos Aires

Myös Buenos Aires on aloittanut SDG-tavoitteiden vapaaehtoisen toimeenpanoraportoinnin. Se on valinnut kuusi tavoitetta, joiden osalta se raportoi tämän hetkisen tilanteensa, ja on laatinut strategian jokaisen kuuden tavoitteen toteuttamiseksi. Tässä mielessä nämä tietyt SDG:t ohjaavat kaupungin toimintaa – se on esimerkiksi tunnistanut tarpeen uudistaa koulujärjestelmäänsä osana SDG:n numero 4 toteuttamista. Osana SDG 16:n toteutumista se on perustanut *Open Government Ecosystem* -alustan, jonka avulla kaupunkilaiset voidaan ottaa mukaan päätöksentekoon. Lisäksi Buenos Aires on pian julkaisemassa SDG-tavoitteiden lokalisointia varten suunnitelman, jossa on 16 SDG:lle lyhyen ja pitkän tähtäimen tavoitteet sekä omat indikaattorit tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi.⁴⁴

Shimokawa

Shimokawan kaupunki Japanissa on muodostanut tavoitteensa SDG:iden kautta ja näin visioinut kaupungin tulevaisuuden vuoteen 2030. SDG-tavoitteet on liitetty myös kaupungin toimintaa ohjaavaan *Comprehensive Planiin*. Shimokawa on lisäksi muodostamassa omia, paikallisia indikaattoreita SDG-tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi. Toteuttaakseen visionsa Shimokawa tekee yhteistyötä sidosryhmiensä kanssa *SDGs Partnership Centren* kautta ja on ohjannut rahoitusta SDG-työhön.⁴⁵

Useat näistä esimerkeistä liittyvät SDG-tavoitteissa edistymisen seurantaan eli erilaisiin mittaristoihin ja raportointeihin. Mukana on myös erityyppisiä uusia organisaatiomuotoja (esim. kestävän kehityksen toimisto ja SDG-tavoitteiden edistämistä tukeva säätiö), joita kaupungit hyödyntävät kestävän kehityksen työn johtamisessa ja toimeenpanossa. SDG-työn edelläkävijäkaupungeilla (Malmö ja Utrecht) tuntuisi ainakin pikaisen katsauksen pohjalta olevan etumatkaa suomalaiskaupunkeihin niin kestävän kehityksen tavoitteenasettelussa kuin toimeenpanon organisoimisessakin.

⁴¹ Our City: [A Peg Report on Sustainability](#).

⁴² Peg Community Indicator system <https://www.mypeg.ca/>.

⁴³ IISD: [Our Mission](#)

⁴⁴ Local 2030 -portaalin [uutinen](#).

⁴⁵ Shimokawa Town: [The Sustainable Development Goals Report](#).

Erityisesti suuret suomalaiskaupungit voisivat hyödyntää pohjoiseurooppalaisten tienraivaajien oppeja omassa työssään. Sekä Malmössä että Utrechtissa SDG-työ kytkeytyy strategiatyöhön, kumppanuuksiin ja toiminnan vaikuttavuuden seurantaan eli teemoihin, joita hankkeessammekin pidetään keskeisinä. Uusina avauksina Suomen kuntatason työhön voisi tuoda mm. globaalin vastuun kysymyksiä yhteistyössä kehittyvien maiden kaupunkien kanssa.

5.2 SDG-työn ohjeistukset kuntien tukena

Saksan kansallinen tukimateriaali paikallistasolle

Saksassa on tehty kansallisten kestävyysstrategioiden lisäksi myös paikallistasolla SDG-pohjaista kestävyyskehittämistyötä seitsemän organisaation yhteistyönä. Päätaavoitteena projektissa oli tunnistaa paikallistasolle sopivat indikaattorit, joiden avulla kunnat voisivat seurata SDG-tavoitteiden toteutumista, ja joiden avulla SDG-työtä voitaisiin kunnissa johtaa. Lisäksi tavoitteena oli tuottaa indikaattoreita vastaavaa dataa.

Projektin tuloksena syntyi indikaattorikatalogi, jossa jokaiselle SDG-tavoitteelle ja kullekin alatavoitteelle, on löydetty sopiva indikaattori ja keino hankkia paikallista dataa indikaattorin käyttämiseksi. Kuntien ei oleteta ottavan käyttöön jokaista indikaattoria, vaan ne voivat valita omaan tilanteeseensa ja strategioihinsa sopivat indikaattorit. Toiveena on, että indikaattorit tekisivät SDG-tavoitteista konkreettisempia ja että ne helpottaisivat kuntien työtä SDG-tavoitteiden toteuttamisessa. Ohjeistuksessa muistutetaan, että oman kunnan tilanteen ymmärtämisen lisäksi indikaattoreita olisi hyvä käyttää myös seuraamaan niitä vaikutuksia, joita omalla kunnalla saattaa olla muihin maihin. Indikaattorikatalogia on testattu muutamalla kunnalla, jotka pääsivät vaikuttamaan katalogin sisältöön. Katalogin kehitystyö jatkuu ainakin vuoteen 2020.⁴⁶

Ohjeistusta kaupungeille Yhdysvalloissa

SDSN-verkoston yhdysvaltalaisille kaupungeille tuottama tukimateriaali SDGeiden hyödyntämiseen⁴⁷ sisältää sarjan esimerkkejä SDG-kehikon hyödyntämisestä paikallisella tasolla sekä kymmenen kohdan listan, joiden kautta kestävä kehityksen työtä voi lähteä organisoimaan. Se kannustaa kutakin kaupunkia lähtemään liikkeelle omista reunaehdoistaan käsin ja tunnistamaan jo tehdyn työn merkityksen. Tarkoitus

⁴⁶ Bertelsmann Stiftung: [SDG Indicators for Municipalities](#) (Summary).

⁴⁷ SDSN: [A Pathway to Sustainable American Cities](#).

on pikemminkin vahvistaa nykyistä kehittämistyötä kuin tuoda kaupunkeihin kokonaan uusia vaatimuksia ja kustannuseriä.

Kansainvälisiä ohjeistuksia paikallistasolle

United Cities and Local Governments (UCLG) on kaupunkien kansainvälinen yhteistyöorganisaatio. UCLG on koonnut jokaisesta SDG-tavoitteesta erityisesti kaupungeille relevanteimmat näkökulmat ja alatavoitteet oppaan muotoon. Oppaassa avataan mitä kukin SDG tarkoittaa juuri kaupunkien kannalta.⁴⁸ Myös OECD on laatinut ohjeistus- ja tukimateriaaleja paikallistason työhön ja kartoittanut SDG-työn edelläkävijöitä.⁴⁹ Tarjolla on myös verkkotyökaluja, jotka The Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC)⁵⁰ on laatinut nimenomaan eurooppalaisten kaupunkien SDG-työn tarpeita silmällä pitäen.

Mainitut ulkomaiset oppaat ja indikaattorikatalogit auttavat SDG-työstä kiinnostuneita kuntia ja muita paikallistason toimijoita hyvin alkuun täällä Suomessakin. Oppaiden selkeät listat käyvät läpi perusasioita ja ohjaavat lisätiedon ääreen. Suomalaisillekin oppaille on tuki tilausta, sillä harvassa maassa paikallistasolla on niin paljon vastuuta ja valtaa kestävän kehityksen edistämässä kuin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Palaamme opastuksen ja tuen rooliin työn johtopäätöksissä.

Kestävän kehityksen kansainvälistä yhteistyötä tehdään paljon myös Agenda 2030:sta irrallaan. Esimerkiksi kunta- ja seututason viranomaisten yhteistyöjärjestö ICLEI:llä on vakiintunut asema kestävän kaupunkikehityksen yhteistyöverkostona. ICLEI perustettiin vuonna 1990, ja sillä on noin 1750 jäsenorganisaatiota yli 100 valtiossa. Toimipisteitä verkostolla on tällä hetkellä 22.⁵¹

⁴⁸ UCLG: The SDGs - [What local governments need to know](#).

⁴⁹ OECD Programme on a [Territorial approach to SGSs](#).

⁵⁰ RFSC <http://rfsc.eu/>.

⁵¹ ICLEI <https://www.iclei.org/>.

6 Kestävän kehityksen johtamisen mallit

6.1 Kestävän kehityksen kompleksisuus ja siihen vastaavat johtamismallit

Kunnan johtaminen jakautuu poliittiseen (luottamushenkilöt) ja ammattijohtamiseen (virkamiehet) ja on olennaisesti näiden välistä yhteistyötä. Poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen tekeminen. Poliittisessa johtamisessa korostuu vastuu kuntalaisille. Ammatillinen johtaminen on poliittisen päätöksenteon hallinnollisena apuna toimivan valmistelu- ja täytäntöönpano-organisaation johtamista. Kunnan ylimmän johtamisen kokonaisuuden muodostavat valtuusto, kunnanhallitus sekä kunnanjohtaja tai pormestari. Ylin päätösvalta on valtuustolla, joka hyväksyy kuntastrategian. (Sallinen ym. 2017, s. 110).

Tämän kaksoisjohtamisen mallin sisällä kunnilla on käytössä hyvin erilaisia johtamisjärjestelmiä. Yleisin on perusmalli, jossa kunnanhallituksen alaisena toimivat lautakunnat. Valiokuntamalliksi kutsutaan toimintatapaa, jossa kunnanhallitukseen ja lautakuntaan valitaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi. Valiokunnalla voi olla samankaltainen päätösvalta kuin lautakunnalla tai se voi toimia työryhmänä aloitteita tehden. Pormestarimallissa kunnanjohtaja on korvattu poliittisella pormestarilla. Lisäksi joissakin suurimmissa kaupungeissa on siirrytty johtamismalliin, jossa hallituksen puheenjohtaja(t) ovat kokoaikaisia tai osa-aikaisia puheenjohtajia poliittisen johtamisen vahvistamiseksi (Piipponen 2017).

Juridisten toimivaltasäännösten mukaan valtuusto päättää kuntastrategiassa ja sitä toteuttavissa ohjelmissa ja suunnitelmissa kunnan toiminnan tavoitteista ja siten myös kestävän kehityksen tavoitteista. Kuntastrategia on kunnan ylin asiakirja, jota täydentää usein erilaiset ohjelmat ja suunnitelmat. Tällä hetkellä kestävän kehityksen asiakirjoja on kunnissa useita. Poliittisten päättäjien sitoutumista kestävän kehityksen kärkeen edesauttaa niiden sisältyminen kuntastrategiaan. Kunnanhallitus koordinoi asiakirjojen ja tavoitteiden mukaista toimintaa lautakunta- tai valiokuntatasolla. Ammatillisen johdon vastuulla on toteuttaa tavoitteiden mukaista toimintaa käytännössä, seurata toimintaa ja nostaa esille uusia toimia tai kehitystarpeita.

Käytännössä kuntien prosessit ovat kahta ulottuvuutta moniulotteisempi prosessi, jossa hallinnollis-poliittiseen osasysteemiin vaikuttavat monenlaiset muutkin tekijät,

toimijat ja verkostojen kerrannais- ja heijastusvaikutukset (Jalonen 2007). Kestävän kehityksen laaja-alaisuus, poikkihallinnollisuus ja kompleksisuus asettavat uudenlaisia haasteita kunnan eri toimielinten, henkilöstön ja kuntayhteisön yhteistyön välille samaan aikaan kun juridisista toimivaltasäännöksistä on pidettävä kiinni. Käymme seuraavassa läpi kuntien kestävän kehityksen työn johtamisen avuksi tunnistamiamme malleja.

6.1.1 Yhdistävä johtajuus

Kompleksisuus, ilmiöt, verkostot ja erilaiset hallintasuhteet määrittävät yhä voimakkaammin erilaisten yksittäisten organisaatioiden johtamista. Sektorikohtainen lautakuntarakenne ja henkilöstöorganisaation rakenne ei tue laaja-alaisen ilmiöiden tilannekuvaa ja ratkaisuja. Kestävä kehitys ulottuu kunnan kaikille toimialoille ja kaikkiin lautakuntiin. Lisäksi on tarvetta kehittää viranhaltijoiden ja päättäjien sekä kuntalaisten, verkostojen ja kuntaorganisaation yhteistä avointa keskustelua, ennakointia ja ideointia tarvitaan.

Tämä merkitsee vuorovaikutustarpeen moninkertaistumista. Vuorovaikutusta tarvitaan yhä enemmän ja yhä useammalla rajapinnalla. Yhä vähemmän on tilanteita, joiden johtaja voi luottaa hoituvan jonkun ennakoitavan toimintamallin mukaan sopimalla asioita jonkun auktoriteetin kanssa. Valta on hajaantunut, ja tilanteet ovat muuttuvia. Johtaminen on ongelmanmäärittelyä sekä ratkaisun kannalta tärkeimpien toimijoiden löytämistä, aktivoimista, motivoimista sekä strategisuutta. Strategisuus on silloin yhteisen tavoitteen määrittelyä sekä vallan jakamista verkostoissa, jolloin syntyy luottamusta. Yhdistävä johtajuus tarkoittaa siten, että organisaatorajat ylittäen ja kumppanuuksia rakentaen kyetään ratkaisemaan oikeita ja aitoja ongelmia sekä vastaamaan ihmisten huolenilmauksiin (Morse 2010, ref. Parkkinen ym. 2017, s. 24).

Eri käsitteillä kuten fasilitoiva johtajuus, katalyyttinen johtajuus, yhteistyöhön perustuva johtajuus sekä yhdistävä johtajuus tavoitellaan ideaa, että johtajuudella luotava ”lisäarvo rakentuu yhteistyöstä, yhteisistä tavoitteista, tulevaisuuksien etsinnästä, kumppanuuksista ja luottamuksen rakentamisesta”. Paitsi tietoa, johtajan on syytä osata käyttää myös symboleja, tarinoita ja kertomuksia (Parkkinen ym. 2017). Johtamisen osaamiseen kuuluu kyky toimia tilanteissa, joissa vuorovaikutuksen kautta agendalle ”sinkoilee” yllättäviä aineksia, vaatimuksia ja odotuksia. Näitä tulee niin valtion, alueen kuin kuntayhteisönkin suunnalta, medialta ja henkilöstöltä (Parkkinen ym. 2017).

Yhdistävä johtaminen on keino saattaa päättäjät ja viranhaltijat, sektorirajat ylittävät toimijat sekä kuntayhteisön verkostot ja kuntaorganisaatio yhteen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kompleksisuus, sektoreista riippumattomat ilmiöt, edellyttävät

näiden yhteistä keskustelua entistä enemmän. Monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia ja haasteita ei pystytä enää ratkaisemaan yhden organisaation, toimielimen tai toimijan voimin. Yhdistävässä johtajuudessa on kyse muutokseen kannustamisesta ja ohjaamisesta (Leponiemi 2019, s. 34-35). Yhdistävässä johtajuudessa on kyse myös eri tahojen huomion kiinnittämisestä tärkeään asiaan, eri tahojen sitouttamisesta, erilaisten hankkeiden käyntiin saattamisesta, yhteyksien luomisesta ja ylläpitämisestä eri tahojen välillä. Yhdistävä johtajuus ei välity hierarkian kautta, vaan yhteistyö- ja vuorovaikutusrakenteiden, prosessien ja ihmisten välityksellä (Leponiemi 2019, s. 35-36).

Yhdistävän johtamisen toimintamalli voi konkretisoitua kunnan eri tasoilla ja osissa. Päätöksentekokoneiston puolella kunnanhallitukselle luontaisesti kuuluu kunnan eri lautakuntien toimintojen integroiminen. Kunnanhallitus voisi siten myös tukea, seurata kestävän kehityksen edistymistä päätöksenteon tasolla. Päättäjien ja viranhaltijoiden integroiminen toisiinsa edellyttää kunnanjohtajan ja puheenjohtajien yhteistyötä ja aktiivista roolia. Verkostojen, asukkaiden ja kuntayhteisön integroiminen kuuluisi kunnanjohtajan päävastuulle ja toki koko johtoryhmälle. Yhdistävä johtaminen ei ole kuitenkaan sidottu viralliseen asemaan kuntaorganisaatiossa. Myös oma-aloitteinen ja aktiivinen henkilö joko kunnan henkilöstössä tai kuntayhteisön verkostossa voi olla taitava fasilitoiva johtaja, joka voi saada suuret joukot mukaansa kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseen.

Yhdistävä johtaminen mahdollistaa yhteisöstä nousevan kollektiivisen kapasiteetin hyödyntämisen. Merkityksellistä on kyky nähdä kokonaisuus: nähdä organisaatorajojen ylittävän toiminnan kokoaminen ja sen ohjaaminen. Integroivan johtajuuden idea sisältää myös ajatuksen yhteisestä tahtotilasta ja tarkoituksesta, joka motivoi toimimaan yhdessä yhteisten tavoitteiden suuntaisesti (Leponiemi 2019). Keskustelun avaaminen ilmiöistä, kunnan projektien sijaan, voisi olla lähestymistapa, jolla asukkaiden ja muiden sidosryhmien osaaminen ja kiinnostus yhteisten asioiden hoitoon viriäisi myös paikallisessa kestävyiden johtamisessa. Haasteet ovat usein globaaleja ja hyvin tiedossa - ratkaisut ovat lokaaleja ja avoimen yhteiskehittelyn takana.

Yhdistävä johtajuus vaikuttaa olevan erityisen suuresti tarpeen kestävän kehityksen kysymyksissä. Kestävyyden johtaminen edellyttää – niin tavoitteiden kuin toimenpiteiden tasolla – monialaista tietopohjaa, joka puolestaan edellyttää poikkihallinnollista ja usein myös koko kuntayhteisön vuorovaikutusta. Sen myötä asioilla on taipumus monimutkaistua, joten johtamisella on luotava yhteinen näkemys tavoitellusta suunnasta. Aineistostamme löytyy myös monia kollektiivisen kapasiteetin valjastamiseen liittyviä huomioita, joten olemme nostaneet teeman tarkasteltavaksi johtamismallien toimivuuden edellytysten yhteydessä, luvussa 6.2.

6.1.2 Mallit päätösten valmisteluun

Kestävän kehityksen kysymykset ovat luonteeltaan kompleksisia ja niiden valmisteluun liittyy haasteita epävarmuuden, jatkuvuuden ja osallisuuden näkökulmista. Kompleksisten ilmiöiden johtaminen tapahtuu epävarmuuden kontekstissa (ns. *deep uncertainty*: tilanne, jossa päätöksentekijät eivät tiedä tai ovat eri mieltä tapahtumien todennäköisyydestä). Kuntien kestävyuden johtamisen poikkihallinnollista työtä voisi kehittää soveltamalla päätöksen strukturoinnin malleja. Tämän kirjallisuuden mukaan (ks. *deep uncertainty decision support* -kirjallisuus) olennaista on erotella päätöksen valmistelun ja kehystämisen vaihe (*framing, structuring*) seuraavasta, päätöksentekovaiheesta (*choice task*). Paremman valmisteluvaiheen uskotaan tuottavan parempia päätöksiä.

Esimerkkinä toimivat seuraavat mallit Helgesonin mukaan (2018).

Taulukko 3. Päätöksenteon valmistelumalleja

Päätöksen valmistelumalli ja -periaate	Ominaisuudet	Poikkihallinnollisen ja strategisen johtamisen kannalta tärkeää
“Top-down” eli skenaariolähtöinen malli. Ensin luodaan ymmärrys mahdollisesta tulevaisuudesta (esim. Ilmastonmuutoksen suhteen) ja sen perusteella kehitetään toimenpidevaihtoehdot (<i>policy options</i>) joista valitaan.	Tieteellinen skenaariotyö käyttää olettamuksia, jotka eivät perustu todellisiin vaihtoehtoihin (sis. riskin siitä, että päätöksenteko keskittyy liian kapeisiin vaihtoehtoihin) eivätkä huomioi päätöksenteon sisällöllistä kontekstia.	Muuttuvan toimintaympäristön ymmärtäminen: Päätös pitää arvioida suhteessa epävarmaan tulevaisuuteen; Tulevaisuuden muutosajureita on otettava mukaan päätöksen valmisteluun.
“Bottom-up” eli päätöksen kontekstiin perustuva malli (myös: <i>policy-first, vulnerability analysis</i>). Ensin ymmärretään kyseisen päätöksenteon konteksti: selkeä tavoite ja pöydällä oleva konkreettinen toimenpidevaihtoehto.	Toimenpiteen onnistuminen määritellään tietyn kynnyksen ylittämiseksi (esim. pyöräilyn osuus vähintään 20 %), ja analysoidaan mitkä toimenpiteet ja olosuhteet tähän tarvitaan. Skenaariot laaditaan päätöksentekijöiden kannalta tärkeimmistä asioista.	Selkeä tavoitteiden ja määrittäminen ja tulkinta saavuttamisesta: Tämän perusteella voidaan hakea lisää tietoa siitä, miten tulos muuttuu relevantissa skenaarioissa (ja esim. mitkä muiden toimialojen päätökset vaikuttavat skenaarioihin).
“Scenario-discovery” eli kompleksinen bottom-up malli. Johtuen ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksesta, olosuhteiden yhdistelmät vaikuttavat toimenpiteiden onnistumiseen ennalta-arvaamattomilla tavoilla. Esim.	Arvioidaan erilaiset tulevaisuuden olosuhteyhdistelmät ja simuloidaan päätöksenteon seurauksia niissä. Tarkoitus on löytää skenaarioita, joissa päätös-toimenpide-yhdistelmä todennäköisimmin tuottaa	Laajemman toimenpidevalikoiman esittely perusteluineen: Epävarmuuden ja kompleksisuuden kasvu vaatii eri yhdistelmien arviointia jotta löydetään toimenpide, jolla on parhaat mahdollisuudet onnistua. Konelaskennan sijaan voidaan käyttää

algoritmeilla voidaan etsiä toteuttamiskelpoisimmat policy-scenario- yhdistelmät.	halutun tuloksen (vaikka skenaarion sisällä voi olla "taskuja", joissa policy epäonnistuu).	myös vaikuttavuuskarttoja (ns. <i>influence maps</i>).
"Iterative restructuring" eli päätöksen uudelleen strukturointi. Kun paljastuu, missä tapauksissa ehdotetulla toimenpiteellä ei päästä onnistuneeseen tulokseen, päätöksen valmistelijat voivat muokata kyseistä toimenpidettä.	Uusien policy-vaihtoehtojen määrittely saattaa johtaa skenaarioiden rajaamiseen ja uuteen ensisijaiseen vaihtoehtoon. Tämä taas vaikuttaa päätöksenteon sekä ulkopuolisten tekijöiden väliseen vuorovaikutukseen eli uuteen ongelman strukturointiin.	Samanaikaisen ongelman kehittäminen eri tavoin: Päätöksentekijät pääsevät harkitsemaan erilaisia ulottuvuuksia eri näkökulmista. Lukkiutuminen vain yhteen ongelmanmäärittelyyn on este sekä poikkihallinnolliselle että strategiselle kestävyuden johtamiselle.
"Adaptive policymaking" eli seuraa-reagoi -malli jatkaa edellisen mallin suuntaa luomalla vaihtoehtoja. Pääajatus on, että jotkut päätökset hyötyvät enemmän jatkokehityksestä kuin paremmasta valmistelusta (vastakohta on yleinen ennakoitoimi -malli).	Peruspäätöksen haavoittuvuuden (<i>vulnerability</i>) analyysin jälkeen päätöstä voidaan kehittää lieventämistoimenpiteillä (<i>mitigation</i>), jos heikkous on ilmeinen, tai suojauksella (<i>hedging</i>), jos kyseessä on epävarma riski.	Ymmärtää kestävyuden johtamisen jatkuvuus: Jo päätettyjä toimenpiteitä tulee tarkistaa jatkuvasti parempien vaihtoehtojen kehittämiseksi, koska ongelmien määrittely ja epävarmuustekijät muuttuvat nopeasti.
"Multi-objective robust optimisation" eli monitavoiteratkaisujen optimointi -mallissa otetaan mukaan laaja ryhmä policy-vaihtoehtoja ja valitaan niistä paras 'ratkaisutilan' matemaattisella optimoinnilla.	Tässä tarvitaan yksi kriteeri (<i>utility</i>), jolla arvioidaan kaikki vaihtoehdot. Esimerkiksi tietyn suuruiselle investoinnille voidaan valita kohde, jolla saavutetaan suurin päästöjen vähennys.	Mahdollisuus yhdistellä tavoitteita: Yhteismitallisiksi (esim. rahaksi tai päästöiksi) kääntämällä voidaan löytää ratkaisuja, jotka parantavat yleistä pärjäämistä heikentämättä edistystä yksittäisten tavoitteiden osalta.

Edellä mainitut päätöksenteon valmistelumallit osoittavat sen, että kestäväan kehitykseen liittyvä valmistelu ja päätöksenteko on monisyistä ja haastavaa. Kuntaorganisaatiossa haastekerrointa lisää se, että viranhaltijat valmistelevat ja päättäjät päättävät. Valmistelumallit tukevat sitä, että kuntaorganisaatioissa kehitetään päättäjien ja viranhaltijoiden epävirallista ja virallista vuorovaikutusta perinteisten päätöskokousten rinnalla. Jos halutaan kestäviä ratkaisuja ja pitkäjänteistä päätöksentekoa, päättäjät on syytä ottaa mukaan mukaan valmisteluprosesseihin omassa roolissaan. Viranhaltijoiden ja päättäjien yhteistä avointa keskustelua, ennakkointia, skenaariotyötä, ideointia ja päätösten vaikutusten ennakkoarviointia tarvitaan. Viranhaltijoiden on avattava valmisteluprosesseja ja uudistettava toimintatapoja.

Lisäksi päätöksen kehystämisen vaiheen ja päätöksentekovaiheen erottaminen kirjastaa sen, miten asukkaita, kuntayhteisöä, verkostoja voidaan ottaa mukaan kestävään kehitykseen liittyvien haasteiden jäsentämiseen ja kestävien ratkaisujen ideoimiseen. Kuntademokratian osalta yhtenä haasteena tällä hetkellä on kehittää prosesseja ja malleja, joissa edustuksellinen ja suora demokratia tukevat toisiaan. Toisaalta pitäisi erottaa prosessien valmisteluvaiheet, joissa verkostojen laaja osallistuminen on mahdollista, ja ne päätöksentekovaiheet, jotka kuuluvat juridisesti päättäjille. Toisaalta pitäisi erottaa ne päätökset, jotka kuuluvat päättäjille ja ne, joiden päätöksenteko voidaan antaa asukkaille. Kuntalaiset ja verkostot voidaan hyvin ottaa mukaan vaikuttamaan kunnan skenaariotyöhön, erilaisten tulevaisuusnäkymien luomiseen sekä ratkaisujen ja toimenpiteiden ideoimiseen.

Päätöksenteon valmisteluprosessien tarkastelu ei kuulunut hankkeemme kuntayhteistyön varsinaisiin syventymiskohteisiin, mutta teema tuli toki esiin esimerkiksi kuntaorganisaatiossa tarvittavan asiantuntemuksen kautta. Nostimme täten johtamismallien rakentamisen yhteyteen asiantuntijuuden huomioimisen ja tunnustamisen tematiikan.

6.1.3 Kykyjen johtamisen malli

Katharina Hölscher (2019; 2020) on muodostanut yhteiskunnallisiin toimintakykyihin (*capacities*) pohjautuvan teorian kestävyysmuutoksen hallinnasta. Hän pohtii haastetta, miten hallita kaupunkien muutosprosesseja (*urban transformations*) ilmastonmuutoksen oloissa. Kyse on kompleksisesta kokonaisuudesta, jossa ilmastotoimin voidaan pyrkiä tukemaan laajempaa muutosta kestävien ja resiliienttien kaupunkien suuntaan niin infrastruktuurin, arvojen, elämäntapojen kuin markkinoiden osalta. Nykyinen kaupunkien hallinta (*urban governance*) ei hänen mukaansa pysty vastaamaan näin kompleksisiin haasteisiin. Hölscher kuvaa kaupunkien jumittuneen innovaatioiden ja umpikujien väliin.

Hänen analyysinsä mukaan kaupunkien hallinta ja kaupunkien muutos eivät kohtaa. Kaupunkien olosuhteiden muutokset ovat kompleksisia, radikaaleja ja kaoottisia ja tapahtuvat pitkällä aikavälillä – eli mahdottomia hallita. Kaupunkien hallinnan välineet taas painottavat siinä määrin nykytilaa ja hallinnan halua, että ne keskittyvät liiaksi lyhyen aikavälin toimiin ja kapeasti määriteltyihin ratkaisuihin.

Tämän umpisolmun avaamiseen tarvitaan Hölscherin mukaan uudenlaisia kaupunkien hallinnan kykyjä/tehtäviä:

- Huolenpitokyky (*stewarding capacity*) merkitsee kykyä ennakoida, suojautua ja toipua epävarmuuksista, riskeistä ja shokeista

- Vapauttava kyky (*unlocking capacity*) merkitsee kestävämmien kehityskulkujen ja vääränlaisen sopeutumisen tunnistamista ja niistä vapautumista
- Muutoskyky (*transformative capacity*) merkitsee radikaalien innovaatioiden (uusien tapojen tehdä, ajatella ja organisoida) mahdollistamista ja levittämistä
- Orkestrointikyky (*orchestrating capacity*) on monitoimijaisen prosessin koordinoitua, synergioiden hakemista ja huonojen vaihtokauppojen (trade-off) välttämistä

Mitä nämä toimintakyvyt edellyttävät toisaalta osallisuuden rakentamisen, toisaalta poikkihallinnollisen johtamisen kannalta? Ja mitä ne edellyttävät kunnan eri toimijoilta? Hölscherin (2020) mukaan:

- Huolenpitokyky edellyttää yhteisön valtaistamista ja kumppanuuksien rakentamista, investointeja kumppaneiden ja kaupunkiliikkeiden voimavarojen käyttöönottoon; ja johtamisen kannalta hajautettuja ja sektorienvälisiä kumppanuuksia
- Vapauttava kyky edellyttää poliittisen ja yhteiskunnallisen tuen mobiilisoitua (tietoisuuden rakentamista ja lobbausta); johtamisen verkostojen avaamista siten, että kestäväyyteen orientoituneet toimijat löytävät toisensa ja toimenpiteiden kärsijöitä tuetaan
- Muutoskyky edellyttää innovaatioiden tarinan kertomista, koalitioiden rakentamista ja inspiroimista; johtamiseen refleksiivistä oppimista ja epävarmuuksien hyväksymistä
- Orkestrointikyky edellyttää organisaatioiden resurssien, -rakenteiden ja koordinoitaitojen vahvistamista toimijoiden motivoimiseksi ja yhdistämiseksi; hyvän hallinnon periaatteiden omaksumista ja uudelleenpolitoimista (esim. vaikeiden eettisten kysymysten tunnistamista ja ratkaisuhalu)

Kykyjen näkökulmasta tulisi siten siirtyä visioista eteenpäin kestävä kehityksen valtavirtaistamiseen uusien tarinoiden, ongelmälähtöisyyden ja yhteisen tavoitteenasettelun avulla; toimia orkestroidusti yhteistyössä, koordinoitujen toimijoiden ja rakentaen kumppanuuksia; keskittyä prosesseihin, kollaboratiivisiin ja oppimispohjaisiin innovaatioihin, joiden lopputulokset ovat avoimia ja kokeiluihin rohkaistaan; sekä kehittää vahvat tiedon tuotannon ja tiedolla johtamisen prosessit ja kumppanuudet. Ehkä tärkeimmät avainsanat ovat siis kumppanuus ja yhteiskehittäminen, joilla strategiset toimenpiteet sidotaan paitsi globaaleihin, myös paikallisiin tarpeisiin (Hölscher 2020)

Nostimme Hölscherin moniulotteisesta väitöskirjatyöstä (Hölscher 2019) johtamismallien työstämisessä huomioitavaksi suhteen kuntaorganisaation ulkopuolisiin toimijoi-

hin. Omassa aineistossamme tämä suhde liittyi mm. yhteistoiminnan hankkeistamiseen, kestävän kulutuksen kysymyksiin ja ruohonjuuritason aloitteiden huomioimiseen. Kyvykkyyksiin ja niiden orkestrointiin voidaan siten lisätä suomalaisen kuntajohdamisen kannalta:

- Kyvykkyydet edellyttävät kunnan eri toimijoiden (puheenjohtajien, kunnanjohtajien, pormestarin, toimialajohtajien) taitojen, osaamisen ja toimintatapojen kehittämistä edellä mainittujen kyvykkyyksien suuntaan. Ne edellyttävät yhteistä tunnistamista ja sopimista, miten toimijoiden eri roolit kehittyvät niin, että ne täydentävät toisiaan.
- Orkestrointiin sisältyy myös esimerkiksi kaupunkiaktiivien energian hyödyntämistä. Uudet kaupunkiliikkeet ovat yhä tärkeämpi osa kehittämistä. Ne nojautuvat aktiivisiin kansalaisiin ja heidän osaamiseensa ja toimivat proaktiivisesti ja rakentavasti. Aktiivista osallisuutta pitää nähdä vain suhteessa julkishallintoon. Se on paljon moninaisempaa tekemistä ja myös suoraa vaikuttamista (Bäcklund, Häkli & Schulman 2017).

6.1.4 Kestävän kehityksen tavoitteiden vuorovaikutus –malli

Neljäs tunnistamamme malli korostaa kestävän kehityksen tavoitteiden välistä vuorovaikutusta. SDG-tavoitteet muodostavat lähes kaikkia elämänalueita kattavan viitekehysten. Osa tavoitteista on potentiaalisesti keskenään ristiriitaisia (*trade-offs*), kun taas joidenkin uskotaan olevan toisiaan tukevia (*synergies*). Tämän lisäksi jokainen tavoite on moniulotteinen sateenvarjotermi, joka voi sisältää jopa keskenään ristiriitaisia alatavoitteita. Esimerkiksi tavoitteen 7 - Edullista ja puhdasta energiaa - kohdalla on ilmeistä, etteivät kestävyys ja kohtuuhintaisuus välttämättä vielä kulje yhdessä. Agenda 2030:n onnistuminen riippuu olennaisesti siitä, voidaanko löytää synergioita ja ratkaista ristiriitoja tavoitteiden välillä (Kroll ym. 2019).

Tästä näkökulmasta **strategista johtamista** olisi luoda mahdollisimman suuret synergiat eri kestävyystavoitteiden välille. Hankkeessamme pyrimme juuri tähän tehdesämme olennaisuusarvioita yhdessä kuntien kanssa. Konkreettisesti kunnalle se tarkoittaa sellaisten toimenpiteiden tunnistamista ja valintaa, jotka vaikuttavat mahdollisimman positiivisesti mahdollisimman moneen muuhun tavoitteeseen. On arvioitu, että globaalilla tasolla kestävän kehityksen tavoitteella 1 (Ei köyhyyttä) olisi suurimmat synergiat muiden tavoitteiden kanssa (Kroll ym. 2019). Paikallistasolla tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että niukkojen resurssien vallitessa olisi *strategista* keskittyä tavoitteeseen 1 (vähentää suhteellista köyhyyttä), koska tämä tuottaisi suuren edun *kaikkien tavoitteiden* saavuttamiseksi (myös Suomen prioriteeteiksi arvioidut tavoitteet 10, 11, 12 ja 13).

Vastaavasti, **poikkihallinnollista johtamista** olisi jo yhden kestävyystavoitteen edistäminen yhdistämällä tavoitteen moniulotteisuus ja kunnan koko 'kestävyysapparaatti' riippumatta sektorirajoista, hallinnollisista silloista tai budjettiyksiköistä. Tämä ote edesauttaa poikkihallinnollisen tietopohjan luomista, joka tukee strategista johtamista. Hölscherin (2020) ja monien muiden korostama kumppanuuksien rakentaminen tulee aloittaa hallinnon sisäisten raja-aitojen purkamisesta.

6.2 KESTO-hankkeen tunnistamat kestävyiden johtamisen mallit ja niiden toteutuminen Suomen kunnista

Edellä kuvattuun aiempaan kirjallisuuteen perustuen sekä hankkeen aikana kuntien kanssa yhdessä tehdyn työn perusteella (Liite 2) olemme tyypitelleet kolme paikallis-hallinnon kestävä kehityksen johtamismallia. Olemme niiden kautta koettaneet avata suomalaisen kuntakentän tyypillisiä toimintamalleja. Esittelemme seuraavassa mallien pääpiirteet ja suositukset niiden käyttöön kestävyiden johtamisessa. Kuvaamme samalla lyhyesti, miten mallit näyttäytyvät esimerkkikunnissamme.

Mikään yksittäinen kunta ei vastaa yksi yhteen tiettyä mallia, vaan malli edustaa kokonaisuutta kuntien geneerisemmistä piirteistä. Kuhunkin malliin liittyy omat vahvuutensa ja haasteensa. Siksi mallien hyödyntämisen tuleekin lähteä lähtötilanteen tunnistamisesta: minkä mallien piirteitä omasta kunnasta voidaan tunnistaa eli mihin traditioon oma kunta asettuu.

Ensimmäisessä mallissa – "Johtotähdet" – kunta toteuttaa kestävä kehityksen periaatteita varsin suoraviivaisesti. Kestävä kehityksen johtajuus on keskitetty yhteen, ylimmästä johdosta alkavaan linjaan, ja kestävälle kehitykselle on asetettu selkeät tavoitteet, joiden saavuttamista seurataan. Työtä saatetaan tehdä myös poikkihallinnollisten ohjelmien kautta tai ulkopuolista rahoitusta sisältävien projektisalkkujen kautta ohjaamalla. SDG-tavoitteilla voi olla rooli esimerkiksi suorana kytkentänä kuntastrategiaan tai tiedolla johtamisen työkaluna johtoryhmätyössä.

Toisessa mallissa – "Verkostojen voima" – kestävä kehityksen työllä on laajasti jaettu omistajuus, ja tavoitteiden saavuttamisesta on poikkihallinnollinen yhteisvastuu. Kunta näyttäytyy matriisina, jossa kestävä kehityksen periaatteita kunnioittavat asiantuntijat pitävät yhtä. Heillä on tilaa tehdä työtä myös itse määrittelemillään tavoilla, ja vahvan muodollisen päätösvallan sijaan kestävä kehitystä johdetaan usein esimerkin kautta, esim. sitoutuneen pormestarin mandaatin turvin tai yksittäisen kokeen virkahenkilön neuvottelutaitojen varassa.

Kolmannessa mallissa – “Aktiiviset yksilöt” – kestävän kehityksen työtä ei välttämättä ole virallisesti organisoitu ollenkaan. Silti kunnan työssä ja sen sidosryhmäyhteistyössä voi olla hyvinkin tavoitteellista kestävän kehityksen toimintaa. Kyse voi olla yksittäisistä esim. valtuuston kautta tulleista avauksista tai kestävyystyön ulkoistamisesta liikelaitoksille tai kehittämisyrityksille. Myös yrittäjillä ja kansalaisyhteiskunnalla voi olla tiettyjä epämuodollisia vastuita. Mallin mukainen toiminta voi olla myös strateginen päätös antaa kestävän kehityksen ratkaisujen kehkeytyä paikallisen innovaatioekosysteemin kautta. Systeemitason kestävyysmuutosta on kuitenkin bottom-up-aloitteilla haastavaa tavoitella.

Yllä kuvatut kolme mallia ovat abstraktioita, joille ei todennäköisesti löydy täydellistä vastaavuutta yksittäisestä kunnasta. Kuntien johtamisen tapoja kannattaakin tarkastella risteyminä näistä kolmesta mallista. Kun kunta on tunnistanut itsensä jossakin mallissa tai mallien kombinaationa, sen on helppoa ja luontevaa jatkaa pohtimaan, mihin suuntaan kunnan kestävän kehityksen johtamista olisi jatkossa syytä kehittää. Suunnat voivat löytyä sekä selvimminkin tunnistettavissa olevan mallin vahvistamisesta tai toisen mallin puolelta. Hankkeen tulosten perusteella olemme pystyneet tunnistamaan kunkin mallin mahdollisia kompastuskiviä eli mitkä asiat voivat milloinkin rajoittaa kestävän kehityksen johtamista ja toimeenpanoa.



Kuva 9: Johtotähdet-mallin piirteitä, toimivuuden reunaehoja ja yhteiskehittelyn rooli

Ensimmäisessä mallissa keskeisessä osassa on vahva, hyvin resursoitu kuntaorganisaatio. Toimiessaan hyvin mallilla pystytään asettamaan konkreettisia tavoitteita, ja tavoitteiden saavuttamista myös seurataan. Mallin toimivuutta edesauttaa, jos kestävän kehityksen sisällöistä on tarjolla vahvaa asiantuntemusta, ja sitä myös hyödynnetään strategista johtoa myöten. Mallin erityiset haasteet liittyvät vahvan ylhäältä johtamisen mahdollisiin kääntöpuoliin: jos johtoportaasta alaspäin lähtevät viestit eivät vastaa asiantuntijoiden käsityksiä kunnan kannalta tärkeimmistä kysymyksistä, sekä tuloksellisuus että ilmapiiri voivat kärsiä.



Kuva 10: Verkostojen voima -mallin piirteitä, toimivuuden reunaehdoja ja yhteiskehittelyn rooli

Toisessa mallissa korostuvat koordinointi, tiedon kulku ja osaamisen jakaminen. Jos poikkihallinnolliset prosessit ja raportointivastuut eivät ole tarkoituksenmukaisia, mallin kautta on vaikeaa päästä kiinni tärkeisiin sisältökysymyksiin. Mallin haasteena on myös toimijoiden luottamus siihen, että jaettu omistajuus on todellakin jaettu. Verkon jaetun vastuun ja vallan orkestroinnin vaikeus on sen hienovaraisuudessa – kennellä lopulta on vastuu viedä asioita eteenpäin? Tätä mallia hyödyntävien kuntien on pyrittävä kehittämään toimivia johtoryhmätyön käytäntöjä ja sisäistä viestintää, jotta yhteinen toimintakulttuuri syvenee.



Kuva 11: Aktiiviset yksilöt -mallin piirteitä, toimivuuden reunaehdoja ja yhteiskehittelyn rooli

Kolmannessa mallissa ruohonjuuritason toimijoiden sitoutuminen nimenomaan kestävän kehityksen tavoitteluun on keskeinen haaste. Tämä korostuu ruohonjuuritason aloitteissa ja osallistumisessa, jossa olennaisempaa toimijoille on useimmiten jokin konkreettinen parannus kuin sen linkittyminen abstraktimpiin kestävyystavoitteisiin. Osallisuuden ja paikallisdemokratian kehittäminen ei välttämättä takaa kestävyysmuutoksen etenemistä. Toisena haasteena on saada kestävälle kehitykselle kuntaorganisaation sisällä riittävän poikkihallinnollinen asema ilman, että teema liudentuu läpäisyperiaatteeksi, johon mitkään sisällöt eivät kiinnity. Varsinkin joissakin pienissä kunnissa kestävän kehityksen työn tarkan "paikan" määrittäminen voi olla jopa haitallista, jos sitä yritetään sovittaa liian pieneen lokeroon. Toisaalta ruohonjuuritasolta ponnistettaessa voivat yksittäiset henkilöt - niin kunnan virkamiehet ja valtuutetut kuin vapaan kansalaisyhteiskunnan tai elinkeinoelämän tulisielut saada paljon aikaan.

Agenda 2030 voi niin kestävän kehityksen sisältötarkastelujen kuin erilaisten SDG-työkalujen avulla rikastaa kaikkia kolme mallia.

Ensimmäisessä mallissa - "Johtotähdet" - SDG-viitekehys toimii ennen kaikkea tavoitteenasettelun ja seurannan tukena. Käytännössä tämä voi tapahtua esimerkiksi New Yorkin lanseeraaman ja suomalaistenkin kaupunkien soveltaman vapaaehtoisen paikallisen raportoinnin (VLR, Voluntary Local Review) avulla. VLR-raportointia voi

toki käyttää myös muunlaisissa kuntakonteksteissa kuin 'ylhäältä johtamisen' mallissa. Verkostomaisen mallia lähempänä olevissa kunnissa VLR:n toteuttamisen hyödyt liittyvät vuorovaikutuksen strukturoinnin tukeen.

VOLUNTARY LOCAL REVIEW (VLR) KESTÄVÄN KEHITYKSEN EDISTÄMISESTÄ

Kyseessä on paikallistasolle sovellettu versio YK:lle kansallisella tasolla tehtävästä raportoinnista Agenda 2030:n toteuttamisessa. Raportointi tukee kestävän kehityksen tavoitteiden ja SDG-raamin haltuunottoa kunnissa ja voi toimia kunnan sisäisenä auditointityökaluna. Se perustuu vapaaehtoisuuteen, joten kunnat voivat itse päättää raportoinnin painopisteet ja itselleen oleelliset kestävän kehityksen tavoitteet. Monialaisuudessaan raportointi pakottaa kuntien toimialat laaja-alaiseen yhteistyöhön. Osittain tästä syystä kaikilla kunnilla ei ole resursseja raportoinnin tekoon.

Helsingin kaupunki oli Suomessa ensimmäisten joukossa käynnistämässä raportointia New Yorkin kaupungin esimerkin innostamana. Helsinki toteutti VLR:n kahdessa osassa. Huhtikuussa 2019 julkistettiin toimeenpanoraportoinnin ensimmäisen vaiheen yhteenveto,⁵² jossa kaupungin strategiaa ja Agenda 2030 -tavoitteita tarkasteltiin rinnakkain. Toisessa vaiheessa laadittiin mittava julkaisu,⁵³ jossa kuvattiin Helsingin kaupungin toimenpiteitä, jotka linkittyvät SDG-tavoitteisiin. Toimenpidekuvausten yhteydessä käytettiin myös joitakin indikaattoreita kuvaamaan nykytilaa tai edistymistä tavoitteiden saavuttamisessa. Myös ainakin Espoo, Turku ja Tampere ovat joko käynnistäneet raportointiprosessin tai harkitsevat ryhtyvänsä siihen, kukin hieman omalla mallillaan.

Toisessa mallissa - "Verkostojen voima" - SDG-viitekehys on vahvimmillaan heuristisena apuvälineenä esimerkiksi olennaisuusarviota tehdessä. Toisin sanoen se voi auttaa hahmottamaan niitä poikkihallinnollisia kestävän kehityksen työn kokonaisuuksia, joilla on suurta vaikuttavuuspotentiaalia. Siitä on lisäarvoa ns. rinnakkaishyötyjen (co-benefits) ja tavoitteiden keskinäisten ristiriitaisuuksien paikantamisessa. Lisäksi on merkittävää oivaltaa myös se, että suomalaiset kunnat todella ovat globaalisti agendaksi tarkoitetun tavoitesikermän keskeisiä työmyyriä.

Kolmannessa mallissa - "Aktiiviset yksilöt" - SDG-tavoitteet kytkevät yksittäiset aloitteet osaksi globaalia viitekehystä. Agenda 2030 toimii ikään kuin avoimena kutsuna osallistua kestävän kehityksen työhön itseorganisoidusti, kukin omalla tavallaan yhteistä päämäärää edistäen. Tämän tueksi on Suomessa tarjolla vapaaehtoisuuteen perustuva Sitoumus2050-työkalu. Yhteiskuntasitoumuksessa kukin organisaatio, yhteisö tai yksilö voi antaa konkreettisen kestävän kehityksen toimenpidesitoumuksen

⁵² Helsingin kaupunki: [Kaupunkitasoisen toimeenpanoraportoinnin ensimmäinen osa](#)

⁵³ Helsingin kaupunki: [Agendasta teoiksi YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteutuminen Helsingissä 2019](#).

yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Valmiit sitoumukset julkaistaan sitoumus2050.fi-verkkopalvelussa. Kestävän kehityksen toimikunta, pääsihteeristö ja asiantuntijajaneeli seuraavat sekä tukevat sitoumuksia ja niiden edistymistä.

6.2.1 Hankekuntien ja mallien suhde

Viimeisessä kuntatapaamisessa (Liite 2) hankekunnilla teetettiin harjoitus, jossa osallistujien piti poimia korttipinoista oman kunnan kestävän kehityksen johtamiseen liittyviä piirteitä. Piirteet vastasivat kolmen yllä esitellyn mallin mukaista ryhmittelyä. Kuntien poimittua kortit, niiden kääntöpuolen väriytyksen perusteella saatiin nopea yleissilmäys kustakin kunnasta ja hankekuntien sijoittumista malleihin.

Yleensä ottaen kuntien valitsemat kortit eli kunnan johtamista kuvaavat piirteet yhdistelivät useamman johtamismallin aineksia melko monipuolisesti.

- Kaikilla hankkeessa mukana olevilla kunnan virkamiehillä ja päättäjillä oli kokemuksensa mukaan **mandaatti kestävän kehityksen johtamisen työhön**.
- **Tiedonkulun sujuvuus** kuntaorganisaatiossa nousi kaikissa kunnissa tärkeäksi osaksi kestävän kehityksen johtamista, tosin yhdelläkään kunnalla tämän ei koettu toimivan riittävässä määrin.
 - Kunnan sisäisen tiedon pirstaleisuus ja hajanaisuus sekä kokonaiskuvan puuttuminen suhteessa kestäväan kehitykseen haastavat erityisesti. Tieto sinällään ei ole itseisarvo (esim. tieto kunnan menestymisestä jonkin SDG-tavoitteeseen kytkeytyvän indikaattorin valossa), vaan tiedon pitää olla visuaalisesti selkeää ja ymmärrettävää.
 - Tiedonkulun sujuvuuden kannalta käytettävissä olevan tiedon suuri määrä ja tulkinnan haaste voi jopa hidastaa päätösprosessia kunnan sisällä. Informaatiotulva voi pahimmillaan johtaa ristiriitaisiin tulkintoihin ja viedä huomiota pois kokonaisuudesta ja tavoitteesta, jos keskitytään tiedollisiin sivupolkuihin (esim. yksityiskohtaan joka on osa kokonaisuutta, mutta ei yksinään määrittele kokonaisuutta). Pitäisikin olla valmiudet nähdä ”metsä puilta”. Tiedon määrä ja yksityiskohtaisuus ei siis ole tae sujuvasta tiedonkulusta.
 - Pahimmillaan tiedonkulun sujuvuuden haasteet voivat haitata kestävän kehityksen johtamista kunnissa, kun tiedolla johtaminen edellyttää uuden viitekehyksen - kestävän kehityksen tavoitteet ja mittarit - haltuunottoa. Onkin tärkeää, että kunnissa pohditaan tiedon tulkintaa ja sujuvuutta sekä tiedontarpeen sopivaa ajoitusta.

- Lähes jokainen hankkeessa mukana ollut kunta pyrkii vastuuttamaan kestävän kehityksen johtamisen yhden johtajan vastuulle, mutta myös **kestävän kehityksen koordinaattori nähtiin yksittäisen johtajan lisäksi tarpeellisenä**. Osassa mukana olleista kunnista on organisaatiouudistusten myötä supistettu toimialojen määrää, jolloin myös sektorijohtajien määrä vähenee. Osassa kunnista tämä on sujuvoittanut johtamista ja parantanut tiedonkulkua, osassa koetaan tapahtuneen suorastaan päinvastoin. Tiedonkulun sujuvuuden haasteet voivat olla samankaltaisia kunnan organisaatorakenteesta riippumatta. Toimialojen eriytyminen ja kunnan sisäiset hierarkiatasot voivat vaikeuttaa tiedonkulun sujuvuutta entisestään, vaikkakin myös keskitetyimmässä toiminnassa nähtiin tiedonkulullisia haasteita esim. virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä.

Organisaatiomuutoksilla voidaan hakea kunnan sisäisen yhteistyön sujuvuutta ja erilaisten tavoitteiden saavutettavuutta. Esimerkiksi siirtyminen harvan toimialan malliin tai toimialojen yhdistämisen voisi ajatella johtavan parempaan yhteistyöhön, sillä ideaalisti muutos velvoittaisi toimimaan aiempaa laaja-alaisemmin. Tämä auttaisi ylittämään toimialojen informaatiokuiluja – tiedetään paremmin, mitä eri toimialojen sisällä tapahtuu. Muutos saattaa kuitenkin johtaa yhä voimakkaampaan siiloutumiseen uusien hierarkiatasojen ja päälliköiden määrän lisääntyessä. Kestävän kehityksen johtamisen viitekehityksessä tämä saattaa aiheuttaa uusia haasteita niin yhteistyölle kuin tiedonkulun sujuvuudelle.

Kaikki kunnat pyrkivät asettamaan kestävän kehityksen työlle **selkeät tavoitteet ja edistymistä kuvaavat mittarit**. Osalla kunnista tavoitteet ja mittarit on jo olemassa mutta suurimmalla osalla kunnista tämä on vasta tavoitteena. Kuntien osana raportointivelvoitetta tuottama indikaattoritieto voi olla suoraan hyödynnettävissä kestävän kehityksen tavoitteiden seurannassa. Yksi tällainen tietovaranto on kuntien hyvinvointikertomukset. Tunnistimme, että kunnat voisivat paitsi suoraan hyötyä tästä sosiaali- ja terveysalan indikaattorityöstä, myös ottaa siitä mallia muille toimialoille.

Kuntien pakollisten raportointien täysimääräisen hyödyntämisen rinnalle voisi nostaa yhtä arvokkaana toimintamallina **vapaaehtoisuuteen pohjautuvat sopimukset ja verkostot** (Taulukko 1. Kappale 3.2). Esimerkiksi vapaaehtoisuuteen perustuva energiatehokkuussopimus (KETS) on yksi jo laajassa käytössä oleva työ- ja elinkeinoministeriön, Energiaviraston ja Kuntaliiton välinen sopimus energian tehokkaammasta käytöstä kunta-alalla. Useat kunnat ovat myös lähteneet omaehtoisesti mukaan kansallisiin tai kansainvälisiin verkostoihin, joihin liittyminen on vaatinut kunnalta vapaaehtoisia pitkän ajan sitoumuksia joita mahdollisesti seurataan erilaisten kestävyyttä tukevien indikaattorien kautta (esim. Hinku-kunnat ovat yhdessä sitoutuneet tiukkoihin

päästötavoitteisiin, joiden toteutumista seurataan tarkkaan yhtenäisen laskentamenetelmän avulla).⁵⁴

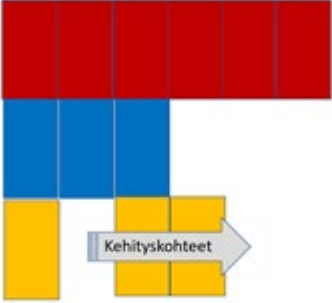
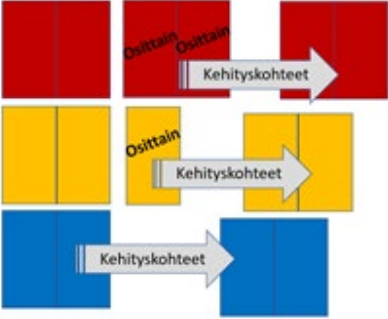
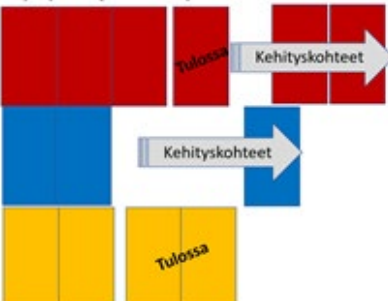
Kunnat voivat vapaaehtoisesti edistää kestävän kehityksen tavoitteita myös erilaisten standardien avulla. Esimerkiksi hankekunta Kemi sai ISO 14001:2015 -ympäristösertifikaatin. Standardi painottaa aiempaa enemmän esimerkiksi strategisen suunnittelun, johtajuuden, ympäristönsuojelun tason ja elinkaariajattelun merkitystä. Bertoftin (2019) mukaan ISO-standardia (ISO37101 ja/tai ISO37104) kannattaa kunnissa hyödyntää soveltuvin osin johtamisen, prosessien ja viestinnän kehittämisessä sekä osallisuuden vahvistamisessa. Sertifiointiprosessi on kuitenkin itsessään yleensä raskas, ja maksullinen sertifikaatti pitää uusia tietyin väliajoin.

Toiseksi esimerkiksi vapaaehtoisesta kestävyystyöstä voidaan nostaa vapaaehtoinen kestävän kehityksen raportointimenetelmä VLR (Voluntary Local Review) eli kestävän kehityksen toimeenpanoraportti (esitelty yllä). VLR-raportointi tuli useasti esille hankkeen aikana käydyissä keskusteluissa ja monella hankekunnalla oli kiinnostusta tai suunnitelmia (Espoo, Turku) VLR-raportoinnin tekoon. Esimerkkinä tuotiin esiin Suomessa ensimmäisenä valmistunut Helsingin kaupungin VLR-raportti.

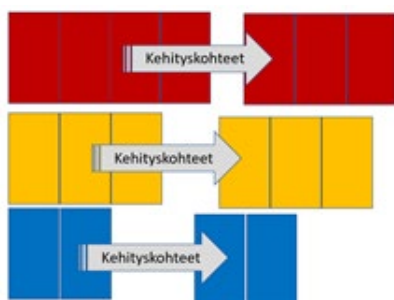
Lähes kaikissa kunnissa tavoitellaan **vakaata resurssointia** kestävän kehityksen työhön. Nykyisellään kestävän kehityksen työtä toteutetaan kunnissa pitkälti ulkopuolisella projektirahoituksella. Lähes kaikissa kunnissa halutaan tulevaisuudessa lisätä paikallisten yritysten roolia yhteisessä kestävän kehityksen työssä. Edellytykset yritysten ja kuntien väliseen toimintaan nähdään hyvinä. Myös yritykset ovat eri haastateluissa ilmaisseet tekevänsä mielellään kuntien kanssa yhteistyötä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut sen, että vaikka kunnat kutsuvat yrityksiä eri yhteistyö- ja verkostoitumistilaisuuksiin, eivät yritykset aina motivoidu riittävästi osallistuakseen. Yritysten motiivointia esimerkiksi hyötyjen korostamisella jo ensimmäisistä yhteydenottoviesteistä alkaen ei tule unohtaa. Eri kunnissa on jo hyviä esimerkkejä kuntien ja yritysten välisestä yhteistyömuodoista: erilaiset alueelliset verkostot, joihin kuuluu alueen yrityksiä, tutkimus- ja koululaitoksia sekä kuntia, ovat yksi toimiva esimerkki laaja-alaisesta yhteistyötoiminnasta. Etelä-Karjalassa tällaista verkostoa johtaa Lappeenrannan kaupunki.

⁵⁴ Hiilineutraali Suomi: [Päästöt ja indikaattorit](#).

KESTO-kuntien kestävän kehityksen johtamisen ominaisuuksia

		Nykytila	Kehityssuunta
ESPOO		Espossa vallitsee vahva Johtotähdet -johtamismalli. Espoossa on myös aktiivisuutta eri sidosryhmien toiminnassa.	Tulevissa kehityssuunnitelmissa Espoo pyrkii vahvistamaan eri toimialojen välistä viestintää ja vuorovaikutusta. Tämä kehityssuunta vahvistaa Espoon Verkostojen voima -johtamisen mallia.
KEMI		Kemissä kestävää kehitystä johdetaan hyödyntämällä kaikkia kolmea johtamisen mallia. Kemin nykytilan kuvaukseen otettiin mukaan myös osittain toteutuneet nykytilan piirteet kestävän kehityksen seurannasta.	Myös tulevaisuuden visiot tukevat vahvan kolmitasoisin johtamismallin jatkoa Kemissä. Esimerkiksi yritysten ja järjestöjen aktivointi on Kemissä tulevaisuuden tavoitteena.
LOHJA		Lohjalla kestävää kehitystä johdetaan Johtotähdet ja Verkostojen voima -johtamisen malleilla. Lohjan nykytilan tarkasteluun otettiin mukaan piirteitä, joiden toteutuksesta on jo päätetty, mutta ei vielä toimeenpanttu.	Tulevaisuuden visioissa Lohja tavoittelee vahvistusta Johtotähdet -johtamisen malliin. Tavoitteena on, että kunnassa olisi tulevaisuudessa selkeä kestävän kehityksen johtaja ja vakaa resursointi kestävän kehityksen työlle.

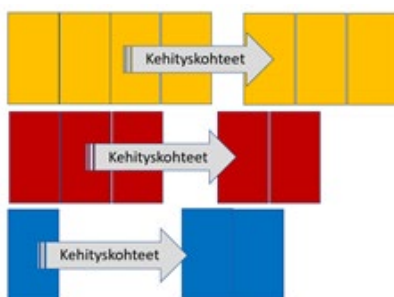
TAMPERE



Tampereella kestävän kehityksen nykytilan johtamisen mallissa on piirteitä kaikista eri johtamisen malleista, mutta Johtotähdet- ja Verkostojen voima-johtamismallien piirteet ovat vahvimmin esillä.

Tulevaisuuden visioissa Tampereen johtamisen toteutus näyttää säilyvän ennallaan ja kaupunki pyrkii edistämään kaikkia kestävän kehityksen osa-alueita tasaisesti.

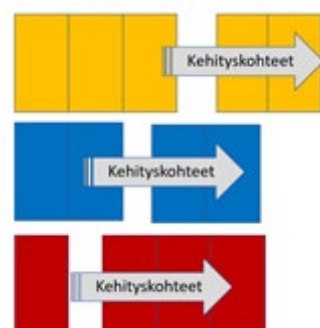
TURKU



Turun kaupungin kestävän kehityksen johtamisen malli rakentuu poikkeuksellisen vahvasti Verkostojen voimaan ja yhteisvastuun ympäristöön.

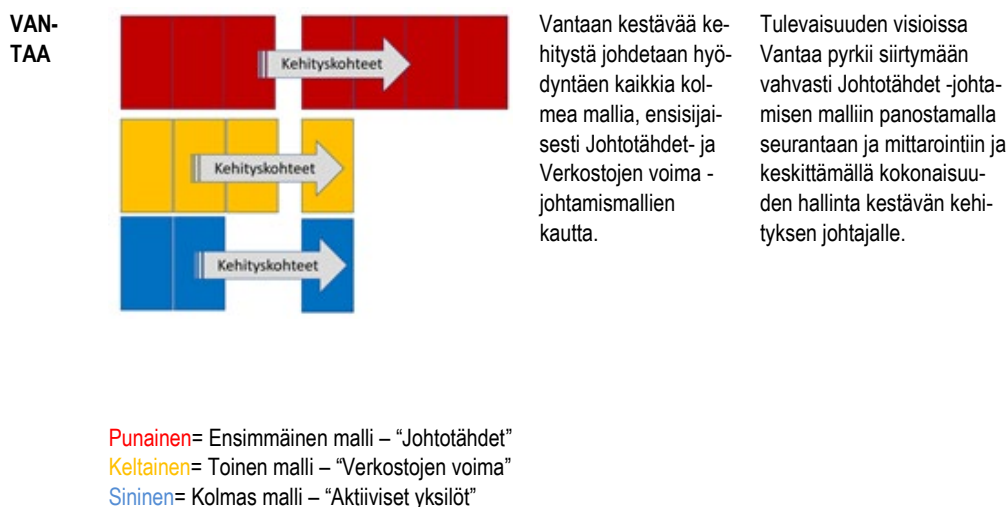
Tulevaisuuden visioissa Verkostojen voima ja yhteisvastuu vahvistuvat entisestään. Turussa panostetaan tulevaisuudessa kestävän kehityksen työn koordinointiin ja tiedonkulun sujuvuuteen.

TUUSULA



Tuusulan kestävän kehityksen johtamisen malli tukeutuu vahvasti Verkostojen voiman ja yhteisvastuun ympäristöön, mutta myös kolmannen johtamismallin erityispiirteitä löytyy kunnasta.

Tulevaisuuden visioissa Johtotähdet-johtamismallin erityispiirteitä pyritään tuomaan toimintaan entistä vahvemmin, esim. kestävän kehityksen johtajan kautta sekä selkeiden tavoitteiden ja vakaan rahoituksen turvin. Verkostoissa on voimaa tulevaisuudessakin.



Kuva 12: Johtamismallien nykytila ja kehityssuunnat seitsemässä kunnassa

KESTO-hankkeen kuntien kestävä kehityksen johtamisen mallien nykytila ja tulevaisuuden kehityssuunnat. Tulokset pohjautuvat hankkeen työpajassa toteutettuun malleja havainnollistavaan tehtävään, eivätkä tulokset välttämättä kuvaa kunnan eksaktia tilannetta.

Tällä hetkellä käytössä olevista toimintamalleista (tai jo osittain käytössä olevista toimintamalleista) 42 % valituista ominaisuuksista kuului Johtotähdet -johtamismalliin, 36 % Verkostojen voima -malliin ja 22 % Aktiiviset yksilöt -malliin. Tulevaisuuden visioista kestävä kehityksen johtamisen tavoitteista 40 % kuului Johtotähdet -malliin, 33 % Verkostojen voima -malliin ja 28 % Aktiiviset yksilöt -malliin.

7 Johtopäätökset ja suositukset

7.1 Yleiset johtopäätökset

Kestävän kehityksen johtaminen ja toimeenpano paikallistasolla -hankkeessa muodostunut näkemys kestävän kehityksen edistämisestä suomalaisella kuntakentällä voidaan tiivistää seuraavasti.

Paljon parantamisen varaa kuntien toimivallan piiriin kuuluvissa teemoissa

Suomen hallintomallissa yli kaksi kolmasosaa YK:n kestävän kehityksen ohjelman Agenda 2030:n tavoitteista (SDGt, Sustainable Development Goals) toteutetaan kunnissa. Kuntien tulee panostaa merkittävästi ainakin niihin hallinnonaloja poikkileikkaaviin sisällöllisiin kokonaisuuksiin, joissa on Suomen oloissa vielä paljon tekemistä ja joihin kunnilla on toimeenpanevaa valtaa. Keskeisimpinä teemoina kuntakentällä pidämme kuvassa 5 esitettyä yhdeksää teemaa (luvussa 4.1), jotka voidaan ryhmitellä kolmen pääteeman alle.

- Kunnan ja kuntalaisten hiilijalanjäljen pienentäminen (SDG 7, 12 ja 13)
 - Päästöttömään liikenteeseen siirtyminen
 - Päästöttömään uusiutuvaan energiaan siirtyminen
 - Kestävä kulutus
 - Kestävät julkiset hankinnat
- Eriarvoisuuden vähentäminen (SDG 10, 11)
 - Tasa-arvoiset mahdollisuudet
 - Segregaation ehkäisy
 - Palvelujen saavutettavuus
- Talous ja työllisyys (SDG 8)
 - Vetovoima
 - Pitovoima

Kestävän kehityksen nostettava strategian ja toimeenpanon keskiöön

Kestävän kehityksen edistäminen on tällä hetkellä organisoitu kunnissa hyvin eri tavoilla. Valitettavan usein kestävältä kehitykseltä puuttuu sitova kytkentä kunnan strategiaan. Tässä suhteessa vuoden 2021 kuntavaalit ja vaalien jälkeinen kuntastrategioiden laatimiskierros tulee olemaan kriittinen hetki myös Suomen YK:n jäsenmaita sitovien Agenda 2030 -tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kuntastrategioiden tulisi olla linjassa kansainvälisten ja kansallisten kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa.

YK:n asettamista SDG-tavoitteista lisäarvoa paikallistason työhön

Vaikka SDG-tavoitteisto on luotu globaaliksi valtiotason toimijoita velvoittavaksi kehukseksi, se tukee myös paikallistason kestävä kehityksen työtä. Poikkihallinnollinen ote vahvistuu, kun tavoitteiden yhteistarkastelu nostaa näkyviin rinnakkaishyötyjä (*co-benefits*).⁵⁵ Tekemämme toimintatutkimus osoittaa, ettei globaalien tavoitteiden tulkitseminen paikallisella tasolla ole suomalaisille kunnille erityisen haastava tehtävä. Vaikka SDG-tavoitteet jopa laajentavat entisestäänkin kattavaa kestävä kehityksen määritelmää, suomalaisen kuntakentän näkökulmasta tämä ei ole ongelma vaan pikemminkin tunnustus sille, miten keskeisessä roolissa paikallistason työ on globaalien haasteiden ratkaisemisessa. Jatkossa on kuitenkin tärkeätä seurata, kuinka uskottava SDG-kehikko on suomalaisten kuntien silmissä. Hankkeemme perusteella on saatu ainakin alustavaa näyttöä siitä, että SDG-kehikko voisi osaltaan vahvistaa strategisen johtajuuden, yhteistoiminnallisten prosessien ja toiminnan vaikuttavuuden kolminaisuutta.

Kuntien on tunnistettava lähtökohtansa ja valittava jatkokehittämiseen sopiva malli

Kestävä kehityksen johtamisen on pohjaututtava kunnan oman toimintaympäristön ja tradition tuntemukseen ja se on rakennettava kunnan omista haasteista, mahdollisuuksista ja resursseista lähtien. Olennaisia resursseja ovat osaamiset, kyvyt, verkottuneisuus ja eri asiantuntijoiden toimivaltuudet. Tässä voi tukeutua esimerkiksi hankkeemme hahmottamiin kestävä kehityksen johtamismalleihin. Kullakin mallilla on paitsi omat piirteensä, vahvuutensa ja heikkoutensa myös omat menestymisen edellytykset. Mallit on esitelty tarkemmin luvussa 6.3.

⁵⁵ Esimerkiksi lasten aktiivisen liikkumisen edistäminen on paitsi terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä myös ilmastoteko; hävikkiruokapiirien järjestäminen paitsi vähentää jätettä, myös edistää sosiaalista kanssakäymistä ja hyvinvointia.



Kuva 13: Kolme kestävän kehityksen johtamismallia Suomen paikallistason työhön

Määrätietoinen kumppanuuden kehittäminen

Julkisen sektorin on toimittava paitsi perinteisessä roolissaan suunnittelun ja päätöksenteon areenana, myös 'dialogin tilana', kansalaisten luottamusta nauttivana alustana ja takeena sille, että kaikkien ääni kuuluu. Sen rooli on merkittävä myös asiantuntijuuden kautta: kuntien tutkimusyksiköt tuottavat osaltaan kestävyiden seuranta tietoa. Kunnan rooli on myös kokeilujen ja kehittämishankkeiden edistäjä. Yksityisen sektorin mukaantulo paikallistason kestävä kehityksen työhön voi tuoda paitsi lisäresursseja - yritysten investointeja tai 'ulkopuolista' rahoitusta ja siten suurempia hankkeita – myös lisää toimijoita.

Kestävyyden kontekstissa osallisuus tarkoittaa, että jokainen on osa niin ongelmaa, ongelmanmäärittelyä kuin ratkaisuakin.

Päätöksenteon valmistelun ja tietopohjan kehittäminen

Jotta kestävä kehityksen tavoitteet saadaan strategian ja toimeenpanon keskiöön, tulee SDG-tavoitteita konkretisoida ja kytkeä ne osaksi kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua. Ehdotuksissa painotamme erityisesti päätöksenteon valmisteluvaihetta. SDG-tavoitteiden avulla voidaan nähdäksemme:

- tukea päätösten valmistelua, eli vakiinnuttaa kestävä kehitys osaksi kunnan päätöksentekoa ja toimeenpanoa

- kehittää päätösten valmistelua poikkihallinnolliseksi ja vahvistaa poikkihallinnollista työtä sekä kuntalaisten ja muiden sidosryhmien osallistumista
- rakentaa kunnalle toimiva viitekehys sekä kestävyystavoitteiden määrittelyyn että jatkuvaan arviointiin ja seurantaan.

Kestävän kehityksen tavoitteiden, poikkihallinnollisten näkemysten, ristiriitaisten intressien ja (epätäydellisen) tiedon integrointiin ei tällä hetkellä panosteta riittävästi päätösten valmistelussa, jossa paljolti ratkaistaan päätöksentekoprosessin eteneminen sekä päätösten tosiasiallinen sisältö (Jalonen 2007).

Tietopohja, jolle kaupunkien kestävän kehityksen työ tulisi perustaa, on heikko sekä tieteellisesti että laajemmin yhteiskunnallisen osaamisen kannalta. Tälle poikkihallinnolliselle työlle SDG-tavoitteet tarjoavat yhden, YK:n auktoriteettiaseman tuella hyvin levitettävän, perustan.

7.2 Pohdittavaa kunnille

Kuntien kannattaa panostaa niihin poikkileikkaaviin sisällöllisiin kokonaisuuksiin, joissa kunta voi 'loikata' kehityksessä eteenpäin ja joissa kunnalla on toimivaltaa. Nämä kokonaisuudet kunta voi tunnistaa tekemällä ns. olennaisuusarvion.

Olennaisuusarvio

- Olennaisuusarvion tekeminen KESTO-hankkeessa on kuvattu luvussa 3.2. Se on esimerkki prosessista, jolla voidaan soveltaa globaaleja kestävän kehityksen tavoitteita paikallistasolla. Johtamisen osalta voidaan käyttää erilaisia, kunnan toimintatapaan sopivia osallistumisen ja yhteiskehittelyn menetelmiä, joilla yhdistetään strategiset toimenpiteet paikallisiin tarpeisiin. Olennaiset kokonaisuudet ovat yleensä sellaisia, 1) joiden osalta kestävyiden tavoitetila on vielä kaukana 2) joihin kunta on strategisella tasolla päättänyt profiloitua, 3) joihin kuntaorganisaatiolla on omassa toimintakentässään (verkostot, sidosryhmät) parhaat mahdollisuudet vaikuttaa; sekä 4) joiden kautta kunnalla on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa kansallisiin ja globaaleihin tavoitteisiin.

Ota mittarit ja tiedolla johtaminen haltuun

- Kartoita, millaista kestävän kehityksen seuranta kunnassa nykyisin tehdään. Ehkä kestävän kehityksen tavoitteita (SDG-tavoitteita tai vastaavia) on jo käytössä? Ovatko kestävän kehityksen mittarit jo mukana kuntastrategiassa?

> Tutustu kunnan tilanteeseen SDG-mittareilla (esim. MayorsIndicators-palvelua apuna käyttäen) ja vertaa suoriutumista kunnan strategisiin tavoitteisiin, esim. kuntastrategian ja muiden kunnan hyväksymien dokumenttien sisältöön.

Strategisen johtamisen rinnakkaishyödyt

- Kestävän kehityksen poikkihallinnollinen strateginen johtaminen tuottaa kunnalle rinnakkaishyötyjä (*co-benefits*). Esimerkkinä edellä mainittu lasten aktiivisen liikkumisen edistäminen terveyden edistämisenä ja ilmastotekona.

> Tarkastele, mitkä tavoitteet/indikaattorit tukevat toisiaan. Valitse vahvimmin toisiaan tukevat poikkihallinnollista synergiaa tuovat teemat esim. olennaisuusrvion osana hyödynnettäväksi.

Kestävän kehityksen tila, paikka ja painoarvo kunnassa

- Tunnista kunnan johtamisen traditio ja rakenne mm. kolmen johtamismallin avulla

Älä lannistu! Esimerkiksi Aktiiviset yksilöt -malli kuvaa tilannetta, jossa kestävän kehityksen työtä ei välttämättä ole virallisesti organisoitu ollenkaan. Silti kunnan työssä ja sen sidosryhmäyhteistyössä voi olla hyvinkin tavoitteellista kestävän kehityksen toimintaa. Esimerkiksi kunnanvaltuusto on voinut tehdä edistyksellisiä avauksia tai kestävyystyö saattaa olla "ulkoistettu" liikelaitoksille tai kehittämissyhtiöille. Myös yrittäjillä ja järjestöillä voi olla intoa, resursseja ja osaamista.

> Koeta tunnistaa oman kunnan erityispiirteet johtamismalleista ja perehdy mallien toimivuuden edellytyksiin (kuvat 9-11).

- Kartoita kunnan kestävyysagentit ja strategisen johtamisen resurssit (ks. Liite 2, kuntavierailut)

Tunnista kuntaorganisaatiossa tällä hetkellä toimivat kestävän kehityksen agentit. Mikä on kunkin toimijan rooli, miten ne täydentävät toisiaan ja mitä kyvykkyys on tarve kehittää? Millaiset resurssit kunnalla on

kestävän kehityksen käytössä? Miten strategista näkemystä voidaan kehittää ja kiteyttää erilaisissa johtamismalleissa: alhaalta käsin, monialaisista verkostoista käsin vai johdosta käsin? Pyri kriittisesti tunnistamaan heikot lenkit: esimerkkejä voivat olla vastuiden ja toimivallan epäselvyys, odotuksiin nähden riittämättömät budjetit tai liiallinen riippuvuus projektirahoituksesta.

> Tunnista heikkoja lenkkejä ja mieti nykyisten resurssien ja kyvykkyyksien parempaa hyödyntämistä. Kirkasta, minkälaisia seuraavia askeleita on tarpeen ottaa kestävän kehityksen johtamisessa, jotta pääsette omalle kunnalle sopivan mallin (kuvat 9-11) avulla seuraavaan kehitysvaiheeseen.

Vuorovaikutus

- Edistä aitoa vuorovaikutusta ja yhteisen tilannekuvan laatimista banalisoimatta päätöksenteon kompleksisuutta. Huolehdi päättäjien ja viranhaltijoiden välisestä epävirallisesta keskustelusta ja skenaariotyöstä liittyen toimintaympäristön muutoksiin ja haasteisiin jo päätösten valmisteluprosessien aikana.

> Muista jäsentää kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen paikat valmisteluprosesseissa ja ota kuntalaiset mukaan skenaariotyöhön ja kestävien ratkaisujen ideointiin.

7.3 Suositukset kansallisen tason työhön

Valtionhallinnon tulee varmistaa, että keskeiset linjaukset tukevat kestävän kehityksen tavoitteita

SDG-tavoitteet tulee tuoda mukaan keskeisiin sopimusneuvotteluihin (MAL, innovaatio- ja ekosysteemisopimukset) ja ohjelmalliseen yhteistyöhön (esim. Kuntien ilmasto- ja ratkaisut, Lähiöohjelma, Asuntopoliittinen kehittämisohjelma, Seutukaupunkiohjelma). Kansallisen kaupunkistrategian 2020-2030 ja Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman 2021-2032 tulee tukea kaupunkien kestävän kehityksen työtä.

Kuntien kestävyysmurroksen toteuttaminen tulee nähdä kansallisena tehtävänä

Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton tulee jatkaa toimenpiteisiin kannustavaa keskustelua kestävyysmurroksesta. Valtakunnan tasolla tarvitaan avauksia, jotka kannustavat niin yksittäisiä kuntia kuin kansalaisia tasavertaisesti kestävän kehityksen tekoihin ja

kumppanuuksiin. Kunnat ovat eri vaiheissa ja tarvitsevat tukea ja konkreettisia työkaluja siihen, miten voivat kehittää kestävyysjohtamista ja kokonaisuuden hallintaa seuraavalle tasolle. Kansallisen tason toimijat ja kaupunkiverkostot voivat haastaa kuntia kilvoittelemaan kestävä kehityksen toimeenpanossa ja antaa tunnustusta niin edelläkävijöille kuin työtä käynnistäville. Kestävä kehityksen työn on hyvä nähdä valtionhallinnon ja paikallistason välisenä kumppanuutena.

Valtionhallinnon tulee vahvistaa Agenda 2030:n toimeenpanon tieteellistä tukea ja mahdollistaa sen seuranta kunnissa

Valtionhallinto voi tukea kestävyystieteiden ja kuntaorganisaatioiden yhteistyötä, jonka puitteissa tuotetaan kestävä kehityksen päätöksenteon valmistelumalli paikallistasolle. Mallissa tulee hyödyntää laaja-alaista vaikuttavuuksien tutkimustietoa.

Keskeisten kestävyysmittaamisen käytettävän tilastotiedon tuottajien (esim. Luonnonvarakeskus, Kela, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus, Suomen ympäristökeskus, Traficom) on parannettava laajennettava kestävä kehityksen kuntakohtaista tietopohjaa seurannan mahdollistamiseksi. Esimerkiksi päästöttömään liikenteeseen sekä uusiutuvan energian käyttöön liittyvät kuntakohtaiset tietoaineistot ovat puutteellisia.; kuntia kiinnostavia tietoja olisivat esimerkiksi päästöttömän liikenteen infrastruktuuri sekä uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta kuntatasolla. Tiedon tuottajien tulisi myös varmistaa tietojen ajantasaisuus: tällä hetkellä monien keskeisten tietoaineistojen myöhäinen julkaisuaikajankohta estää niiden käytön päätöksenteon tukena.

7.4 Pohdintaa työn asetelmasta ja jatkotutkimusaiheita

Jos lähtisimme nyt tekemään vastaavanlaista hanketta kuntien kanssa tehtävänä toimintatutkimuksena, tekisimme joitakin asioita toisin. Olemme tyytyväisiä siihen tapaan, jolla saimme innostettua varsin monipuolisen ja silti riittävän kompaktin joukon kuntia mukaan hankkeeseen. Olisi kuitenkin voinut olla hyödyllistä tehdä hankkeen alussa kustakin kunnasta oma määrätietoisempi kartoitus siitä, minkä toimialojen ja organisaatioiden piiriin kestävä kehityksen työ hankkeen lähtötilanteessa ulottuu. Siltä pohjalta olisimme voineet tehdä selkeämpiä ehdotuksia siitä, mitä mielestämme pitäisi saada mukaan sekä jo tehdyn että vielä tekemättömän poikkihallinnollisen työn näkökulmasta. Nyt mukaan rekrytoituminen oli joissakin kunnissa varsin satunnaista. Toisaalta, mahdollinen satunnaisuus ja innostuneisuus asiaa kohtaan kulkivat tässä tapauksessa käsi kädessä. Moninaisten tulokulmien mukanaolosta oli varmasti myös

etua kaikille prosessiin osallistuneille tahoille, vaikka kuntakohtaisten tiimien koostumuksessa ei noudatettu tiukkaa systematiikkaa vaan edettiin pikemminkin motivaation ehdoilla.

Yksi kestävän kehityksen työn keskeinen työsarja, jonka osalta edustus jäi hankekunnissa ohueksi, oli maankäytön suunnittelu. Syitä tähän lienee useita. Koska hanke lanseerattiin etenkin johtamista käsittelevänä kokonaisuutena, saattoi osallistumispäättös tulla johdon tasolta, mutta palautua jatkotoimenpiteitä varten yksittäiselle ihmiselle, joka ei tullut ottaneeksi yhteyttä maankäyttöön. Ohjeistuksemme ei edellyttänyt maankäytön suunnittelun edustusta vaan useamman toimialan yhteistyötä. Voi myös olla, että maankäytön suunnittelijoita pidetään jo hyvin kestävyyskysymyksiin vihkiytyneenä joukkona, jolloin kollegat eivät erikseen ”vaivanneet” heitä hankkeella. Jatkotarkasteluihin valituista kunnista vain yhdessä tapaamisiin osallistui kaavoituspäällikkö ja toisessa kunnassa kaavoitusta edusti teknisen toimialan johtaja.

Tavoittelimme hankkeessa mahdollisimman hyvää yleiskuvaa suomalaisten kuntien kestävän kehityksen työstä, vaikka toteutimme tutkimuksen pitkälti toimintatutkimuksena, jonka piirissä oli vain pieni otos Suomen kuntakentästä. Kokonaisvaltaisemman kuvan saamiseksi raportissa hyödynnettiin myös aiempia mutta varsin tuoreita tutkimuksia, joissa hankekonsortion jäsenet ovat itsekin olleet mukana (mm. URMI-hankkeen laajan kuntakyselyn tuloksia). Kokonaiskuvan tueksi tehtiin myös määrällinen tarkastelu kuntien edistymisestä valikoiduilla kestävän kehityksen mittareilla. Tätä työtä olisi jatkossa hienoa laajentaa, varsinkin jos toiveemme relevanttien tilastoaineistojen keräämisestä toteutuisi.

Teimme hankkeessa kevyttä kansainvälistä vertailua, mutta olisimme mielellämme laajentaneet tätä osuutta työssämme. Erilaiset kestävän kehityksen työn järjestämisen tavat vaikuttivat mielenkiintoisilta: esimerkiksi Malmön mallista voitaisiin varmasti hyvin dokumentoiden ja mahdollisesti yhdessä Malmön kaupungin edustajien kanssa pohtien tunnistaa Suomeen sovellettavia toimintamalleja tai yksittäisiä elementtejä. Myös kansainvälisten verkostojen lisäarvo kuntien kestävän kehityksen työlle on Suomessa pitkälti tutkimaton aihepiiri. Näimme niiden lisäarvosta muutamia välähdyksiä hankkeemme kautta, mutta tuntuisi tarpeelliselta kartoittaa niitä jatkotutkimuksissa.

Suhteessa kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen hankkeemme voisi tarjota arvokkaan näkymän kontekstiin, jossa kunnilla on paitsi merkittävää toimivaltaa kestävyysmuutoksen kiihdyttämisessä myös useita erilaisia mahdollisuuksia organisoida kestävän kehityksen työ tarkoituksenmukaisesti, istuttamalla se kuhunkin paikalliseen jatkumoon parhaiten soveltuvalla tavalla.

Suhteemme suomalaiseen kuntakenttään on hankkeemme myötä lämmennyt entisestään. Olemme syvästi kiitollisia siitä panoksesta, jonka hankekunnat olivat valmiita yhteistyöhön laittamaan. Selvitämme myös mahdollisuuksia soveltaa malleja muidenkin kuntien kestäväen kehityksen työn edistämisessä. Meitä kiinnostaa erityisesti, mitä kunnassa tapahtuu, kun oman kunnan tekemisen malli tunnistetaan, esimerkiksi laatimiemme harjoitteiden avulla, ja kehittämistyötä jatketaan KESTO-hankkeen viitoittamaan suuntaan. Toiveikas olettamuksemme on, että itseymmärrys kunnissa paranee ja kehittämistyön systematiikka vahvistuu.

Liitteet

Liite 1: Kuntakortit (verkossa)

Ensimmäisen vaiheen aineistoista koostettiin kuntien käyttöön ns. Kuntakortit. Ne on tarkoitettu pikemminkin kuntien omaan käyttöön kuin antamaan tyhjentävää selvitystä kunkin kunnan tilanteesta. Niitä voi käyttää omaa kehitystyötä tukevana dokumentaationa Kesto-hankkeesta tai haettaessa uusia sisällöllisiä avauksia ja / tai sparrauspartnereita muista kunnista. Kuntakorteissa kunnat on esitetty pareittain.

Parit (Kemi-Kotka, Turku-Vantaa, Lahti-Tampere, Vaasa-Tuusula, Lohja-Pirkkala, Espoo-Lappeenranta) muodostettiin siis hyödyntäen ensi kädessä MayorsIndicators-palvelun tuottamia kuvaajia kuntien indikaattoritietoon pohjautuvasta suoriutumisesta kussakin kestäväen kehityksen tavoitteessa. Näin syntyivät parit riippumatta keskenään mahdollisesti erilaisista kestäväen kehityksen kärkitavoitteista. Parit yllättivät niin yhteneväisyyksillään (SDG-tavoitteiden saavuttamisen suhteen) kuin keskinäisillä eroillaan (koon, sijainnin etc. suhteen). Kunnille luotiin hankkeessa kerätyn taustamateriaalin (ennakkotehtävät, haastattelu, työpaja; Liite 2) perusteella parianalyysi suhteessa johtamiseen, osallistumiseen ja kehityskohteisiin. Taustalta löytyi niin yhteneväisyyksiä kuin eroja kuntien organisaatiossa, tavassa toimia ja toimeenpanna kestävä kehitystä. Kunnilla oli mahdollisuus kommentoida Kuntakorttien sisältöä ennen niiden julkaisemista.

Kuntakortit löydät Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan [Tieto käyttöön -sivustolta](#). Kortteihin pääsee myös aiheeseen liittyvän Kunnat profiloituvat kestävyteen -blogitekstin kautta.

Liite 2: Kuvaus KESTO-hankkeen vaiheista ja aineiston keruusta

KESTO-hanketta lähdettiin toteuttamaan toimintatutkimuksen ja yhteiskehittämisen menetelmillä yhteistyössä mukana olevien kuntien ja tutkimuskonsortion kesken. KESTO-hanke voidaan jakaa toteutukseltaan kahteen osioon. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa mukana 12 kuntaa eri puolilta Suomea. Kuten luvussa 2.2. kerrotaan, hankkeen käynnistyttyä lähdettiin muodostamaan sopivan monipuolista otosta Suomen kuntakentästä mm. suhteessa kunnan kokoon ja sijaintiin sekä kunnan jäsenyyksiin erilaisissa kansallisissa verkostoissa. Hanketiimi kokosi asetettuihin kriteereihin lyhyesti perustuvan listan mahdollisista kunnista ja otti yhteyttä 22 kuntaan, joista 12 lähti mukaan hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen. Ryhmässä oli tavoitteiden mukaisesti erikokoisia kuntia eri puolilta Suomea. Kaikilla oli hyvä motivaatio ryhtyä poik-kihallinnolliseen kestäväen kehityksen työhön hankkeen puitteissa. Kunnat olivat hyvin

eri vaiheissa omassa kestävän kehityksen työssään. Hanketiimillä oli hankkeen alkuvaiheissa käytössään alustava tieto kuntien suoriutumisesta kestävän kehityksen työssä hankkeessa käytettävän MayorsIndicatorsin SDG-mittareilla mitattuna sekä se, missä SYKEN ja Kuntaliiton verkostoissa kunnat olivat (olleet) aktiivisia tai osallisina. Lisäksi hankkeen tutkijat hyödynsivät oman aiemmista yhteistyöhankkeista kertynyttä tietouttaan sopivien kuntien löytämiseksi.

Hankkeen toisessa vaiheessa kuntien kestävän kehityksen työtä edistettiin pienemmän kuntajoukkion kanssa. Kunnat valittiin ensimmäisen vaiheen kunnista, jotka olivat kiinnostuneita ja motivoituneita syventämään kestävän kehityksen johtamistaan. Haku tapahtui erillisen motivoitumista mittaavan hakulomakkeen kautta. Jatkoon valikoitui viisi kuntaa Kemi, Lohja, Tampere, Turku ja Tuusula. Lisäksi Espoo ja Vantaa otettiin hankkeen toiseen vaiheeseen mukaan ns. kuntasparraajiksi, koska näissä kunnissa kestävän kehityksen työtä on edistetty jo pidemmän aikaa. Hankkeen alkuperäisessä suunnitelmassa jatkovaiheeseen oli tarkoitus valita vain muutama kunta. Halusimme kuitenkin maksimoida jatkovaiheeseen valittujen kuntien määrän käytettävissä olevilla resursseilla. Resurssit eivät olisi riittäneet kaikkien kuntien tiiviiseen kestävän kehityksen johtamisen konsortiotukeen ja siksi osa kunnista valittiin sparraajien rooliin hankkeen jatkovaiheessa. Kuntakorttien (Kappale 2.2) kohdalla hyväksi havaittu vertaisoppimisen menetelmää hyödynnettiin hankkeen toisessa vaiheessa ja sparraavat kunnat Espoo ja Vantaa pystyivät tämän menetelmän kautta jatkamaan hankkeessa ja jatkamaan verkostoitumista mukana olevien kuntien kanssa.

Ensimmäinen vaihe

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa mukana olivat Espoo, Kemi, Kotka, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Pirkkala, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vantaa.

Alkuhaastattelu

Kesto-hanke käynnistyi mukana olevien kuntien alkuhaastattelulla. Haastattelun tavoitteena oli, että hankkeen konsortio sai ensimmäisen yleiskuvan mukana olevien kuntien kestävän kehityksen johtamisen tilasta sekä kunnan kehityssuunnista. Alkuhaastattelujen materiaalia hyödynnettiin Kuntakorttien (liite 1) sekä myöhemmissä hankkeen työvaiheissa.

Alkuhaastattelussa kysyttiin kaikilta ainakin nämä kysymykset:

- Mitkä isot kysymykset puhututtavat kuntaanne tällä hetkellä (kestävän kehityksen kolmijaon kannalta tarkasteltuna)?
- Mikä on arvionne kestävän kehityksen roolista ja paikasta kunnassanne tällä hetkellä? Mille toimialoille se ulottuu ja ei ulotu?
- Missä 'kestävyyden edistämisen' verkostoissa olette mukana?
- Tiedätkö, onko SDG-tavoitteita tai kestävää kehitystä käytetty kunnassanne esim. perusteluna toimille tai indikaattoreiden pohjana? Näkyvätkö ne kunnan strategiassa tai budjetissa?
 - Jos vastasit edelliseen kyllä, luettele mahdolliset strategiadokumentit tai hallinnon tasot, missä olet törmännyt SDG-käsitteistön hyödyntämiseen käytännössä.
 - Jos vastasit edelliseen ei, mutta strategiassanne ja toimissanne hyödynnetään poikkialaista ja -hallinnollista näkökulmaa omista lähtökohdista käsin, kerro niistä esimerkkejä.
- Jos sinä saisit valita, mitkä tahot kunnassanne voisivat parhaiten vahvistaa poikkihallinnollista kestävän kehityksen työtä?
- Mitkä kaksi askelta kohti kestävämpää kuntaa haluaisit nähdä toteutuvan seuraavan 1-2 vuoden aikana?
- Miten kuvailisit kuntasi johdon tai johtajien suhtautumista/sitoutumista kestävän kehityksen edistämiseen?
- Mistä edistysaskeleesta olet erityisen ylpeä kunnassasi?
- Mitkä ovat erityisen hankalia paikallisia kysymyksiä?

Kotitehtävä

Alkuhaastattelun jälkeen kunnille annettiin erillinen kotitehtävä, jonka tarkoituksena oli saada kunnat tarkastelemaan omaa tilannettaan Agenda2030-tavoitteiden näkökulmasta. Kotitehtävän tarkoitus oli myös kannustaa kuntia laaja-alaiseen ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhän ja tiedonvaihtoon sekä tutustuttaa MayorsIndicators-palveluun.

Kotitehtävä koostui seuraavista osioista:

- Indikaattoritarkastelu MayorsIndicators-palvelussa
- Kunnan keskeiset asiakirjat ja linjaukset suhteessa SDG-tavoitteisiin
- Yhteiskehittämisen työkalut
- Poikkihallinnollinen haastattelukierros tai työstösessio

Kotitehtävän tavoitteena on kartoittaa, miten kaupunkistrategian ja eri toimialoihin liittyvien ajankohtaisten raporttien linjaukset kytkeytyvät Agenda 2030 -päämääräisiin (Kuva 1.). Näin konsortio sekä kunnat itsekin saavat kokonaiskuvan siitä, minkä ta-

voitteiden saavuttamista kaupungin linjaukset edistävät sekä jäävätkö jotkut tavoitteista vähemmälle huomiolle. Laaja tarkastelu saattoi paljastaa myös sen, jos jotkut kaupungin linjaukset ovat ristiriidassa SDG:iden edistämisen kanssa.

Vastaukset 2a: Mihin SDG-tavoitteisiin asiakirjat ottavat selvimmin kantaa?

Kirjaa vasemmalle sarakkeeseen asiakirjan nimi ja laita raksi ruutuun niiden SDG-tavoitteiden alle, joihin asiakirjassa mainitut linjaukset ottavat kantaa. Tehtävän tarkoitus on olla suuntaa antava ja kytköksiä voi avata tarkemmin seuraavalla kalvolla.

	1 Voi hyvin	2 Kasvu	3 Kestävällä kehityksellä	4 Laatu	5 Yhteistyö	6 Vesien ja merien kestävyys	7 Kustannustehokkuus	8 Kestävää kasvua	9 Kestävää kehitystä	10 Väestön hyvinvointi	11 Kestävät kaupungit	12 Kestävät kulut	13 Kestävät ympäristöt	14 Kestävät ekosysteemit	15 Kestävät ekosysteemit	16 Kestävät yhteiskunnat	17 Kestävät yhteiskunnat
Asiakirjan nimi																	

Kuva 1. Kotitehtävässä täydennettävä taulukko

Kotitehtävän kautta kunnat pääsivät tutustumaan myös MayorsIndicators-palveluun sekä vertaamaan oman kuntansa kestävä kehityksen tilannetta muihin hankkeessa mukana oleviin kuntiin indikaattorityökalun kautta.

Hankkeen tavoitteena oli myös koota yhteen kuntien hyviä käytäntöjä ja tätä varten kotitehtävässä pyysimme kuntia listaamaan heidän hyviä yhteiskehittämisen ja osallistumisen muotoja sekä erittelemään eri teemat sekä toimialat, joilla menetelmät ovat käytössä.

Yksi kotitehtävän jatko-osioista oli kunnan sisäinen poikkihallinnollinen työstösessio, jossa kunnat hyödynsivät kotitehtävässä koottua materiaalia. Kotitehtävän tarkoitus oli lisätä tietoisuutta, mutta myös kunnan sisäistä poikkihallinnollista vuorovaikutusta. Tehtävänannossa kunnat pohtivat poikkihallinnollisesti kestävä kehityksen työn edistymistä ja organisoitumista kunnan sisällä. Kuntien tehtävänä oli lisäksi miettiä, minkälaisia haasteita kestävä kehityksen johtamiseen kunnassa liittyy sekä voisiko poikkihallinnollinen SDG-viitekehys auttaa vastaamaan kunnan tunnistamiin haasteisiin.

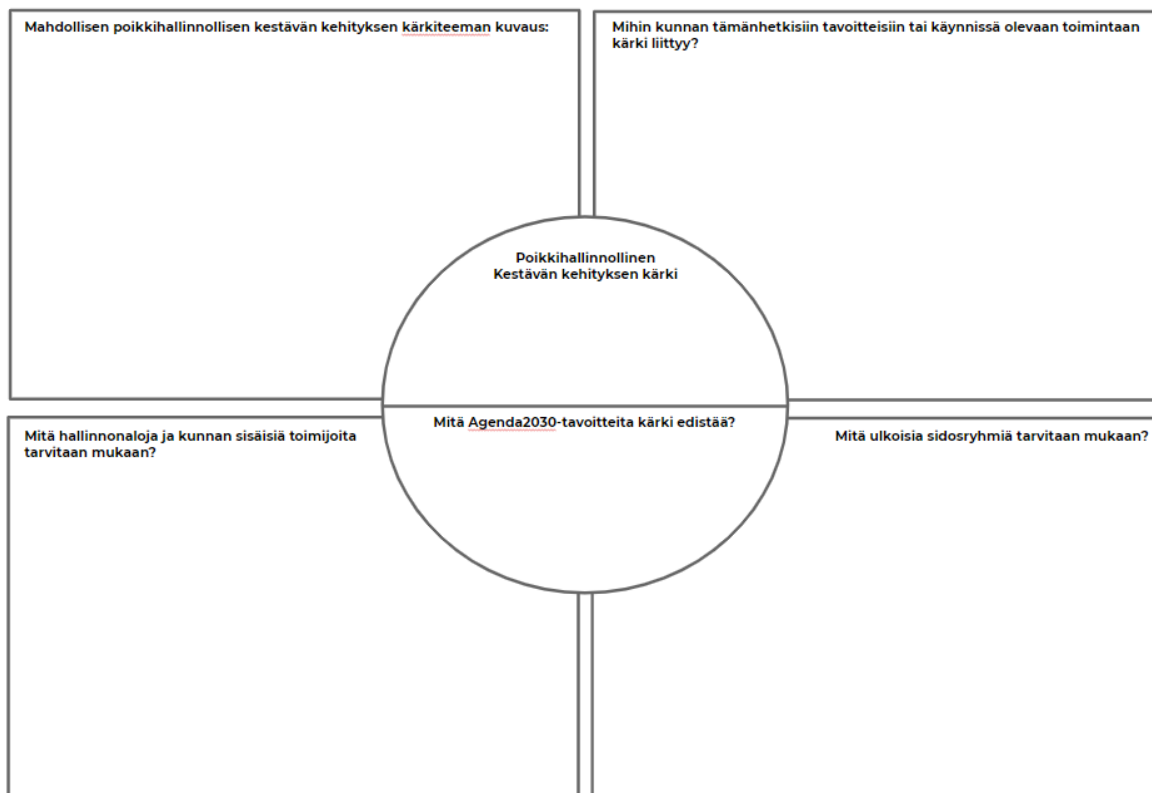
Ensimmäinen kuntaverkoston yhteinen työpaja

Ensimmäiseen työpaja järjestettiin Helsingissä 5.6.2019. Työpajassa kunnat arvioivat kestävä kehityksen eri tavoitteiden vahvuuksia ja heikkouksia oman kuntansa kannalta sekä tunnistivat toimialarajat ylittäviä kärkiteemoja. Lisäksi hankkeen ensimmäisessä yhteisessä työpajassa haluttiin tarjota kunnille mahdollisuus kuntien väliseen vertaiskeskusteluun. Annettuja tehtäviä työstiin joko kuntakohtaisesti tai kuntapareittain. Jokaisessa osiossa kuntien tukena oli fasilitaattori konsortiota.

Työpajan ensimmäisessä vaiheessa kunnat kävivät ensin sisäisesti läpi temaattisia vahvuuksiaan ja tunnistamiaan haasteita eri SDG:den tarkastelun näkökulmasta. Työssä hyödynnettiin työpajaa ennen toteutetun kotitehtävän materiaalia sekä MayorsIndicators-palvelua. Kuntakohtaisen tarkastelun jälkeen keskustelua jatkettiin kuntapareittain. Keskustelun kautta kunnat saivat vertaistukea ja lisätietoa toisen kunnan tilanteesta kestävä kehityksen tilasta SDG:n tarkastelun valossa. Myös hyviä ideoita ja käytäntöjä vaihdettiin.

Työpajan jälkimmäisessä osiossa jokainen kunta valitsi yhden (tai muutaman) kärkiteeman tunnistettujen vahvuuksien ja haasteiden sekä käynnissä olevan työn pohjalta. Valitusta kärkiteemasta kuntien tuli miettiä: (Kuva 2)

- Kuvaus kärkiteemasta
- Kytkeä teema Agenda2030-tavoitteisiin
- Kytkeä kärki jo olemassa oleviin kunnan toimiin ja tavoitteisiin
- Pohtia kunnan sisäistä ja ulkoisia sidosryhmiä: ketkä tulisi kytkeä mukaan?



Kuva 2. Kuntien kärkiteemojen hahmottelua tukeva kanvaasi

Valittua kärkiteemaa tai -teemoja jatkotyöstettiin hankkeen myöhemmissä vaiheissa.

Toinen vaihe

Hankkeen toisessa vaiheessa kuntien kestävän kehityksen työtä edistettiin pienemmän kuntajoukon kanssa (Kemi, Lohja, Tampere, Turku ja Tuusula sekä sparraajina Espoo ja Vantaa).

Kuntien työpaja Espoossa

Hankkeen toisen vaiheen ensimmäinen työpaja järjestettiin 28.11.2019 Espoossa. Mukana työpajassa olivat järjestävän tahon eli Espoon edustajien lisäksi muiden hankkeen jatkotyöstöön valittujen kuntien edustajat.

Työpajassa kuultiin Espoon kaupungin poikkihallinnollisen johtamisen kehittämisestä niin yleisellä tasolla kuin kestävän kehityksen näkökulmasta. Lisäksi esiteltiin lyhyesti Kesto -kuntien kannalta keskeisiä poikkihallinnollisia haasteita, jotka oli jaettu seuraaviin teemoihin:

- Kestävä liikkuminen (isot ratkaisut, pienemmät käytännöt)
- Osallisuuden kautta kestävyttä (esim. osallistuva budjetointi, Sitoumus 20250 -työkalu jne.)
- Kestävän kehityksen raportointi (Voluntary Local Review, MayorsIndicators jne.)
- Kestävän kehityksen kuntajohtamisen ideaali muoto

Teemojen valinnassa oli huomioitu sekä Espoon että kuntakiertueella jo mukana olleiden kuntien toiveet.

Esittelyiden jälkeen kunnat jakautuivat teemaryhmiin, joissa haasteita jatkotyöstettiin yhdessä fasilitaattorin tuella. Jatkotyöstöä tehtiin kahdessa osassa, joista molempia ohjasi oma kysymys. Kunnilla oli mahdollisuus työskennellä joko kokonaan yhden teeman parissa tai vaihtaa kysymysten välissä teemaa. Työskentelyä ohjasivat seuraavat kysymykset:

- Mitä kuntasi parhaimmillaan voi saavuttaa, jos se toimisi määrätietoisesti teeman edelläkävijänä?
- Millä strategisilla valinnoilla ja jatkotoimenpiteillä valitsemanne kunta voi saavuttaa tavoitteensa 2020-luvun aikana?

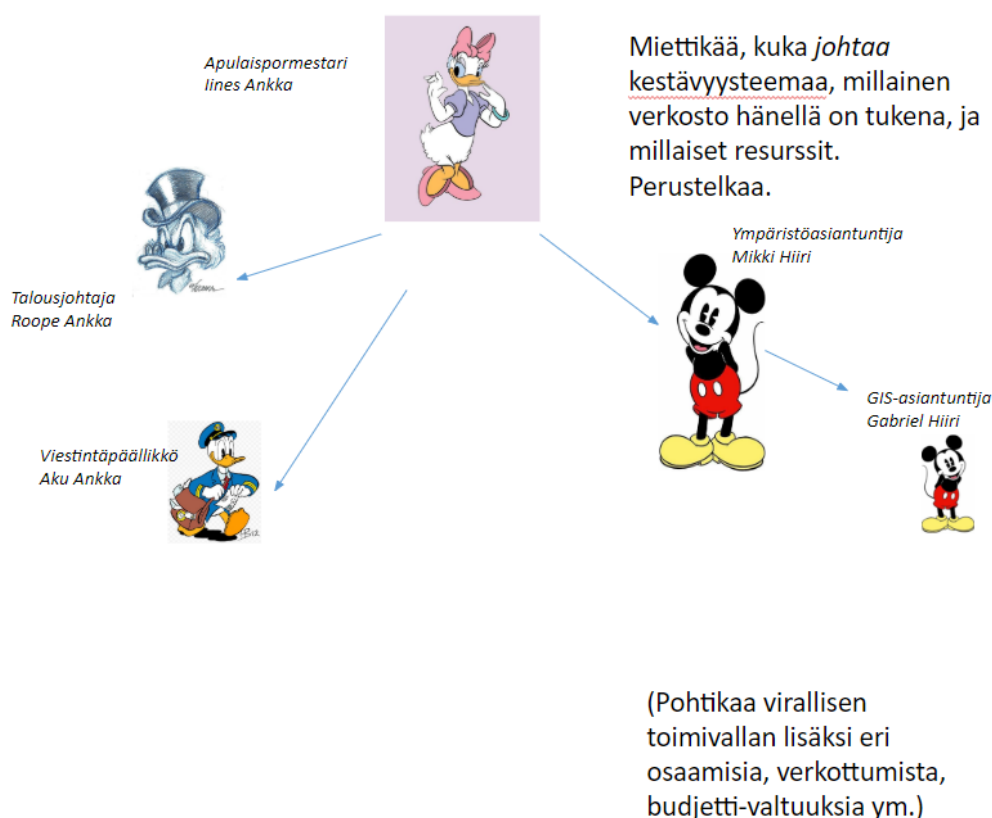
Toisessa työskentelyosassa teemaryhmien sisällä valittiin yksi kunta, jolle työstettiin ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi. Iltapäivän päätteeksi nämä ehdotukset esiteltiin kaikille.

Kuntavierailut marras-joulukuu 2019

Hankkeen toisessa vaiheessa hankeconsortio vieraili vuoron perään jokaisessa viidessä kunnassa. Tavoitteena oli, että kunta kutsuisi ja kokoaisi mahdollisimman laajaa kunnan toimialajoukkoa edustavan edustajiston työpajoihin. Tapaamisten tavoitteena oli tarkastella yhdessä kunnan edustajien kanssa:

- Kunnan yleistä johtamisjärjestelmää ja organisaatiota
- Kunnan nykyistä kestävän kehityksen johtamismuotoa sekä kunnan käytävissä olevia verkostoja ja resursseja
- Hyvän kestävän kehityksen johtamisen vaatimuksia ja eri tasoja

Kuntavierailujen materiaalien pohjalta luotiin hankkeessa luodut kestävän kehityksen johtamisen mallit (ks. luku 6.2), joita jatkotyöstettiin seuraavassa kuntien yhteisessä työpajassa.



Kuva 3. Työpajassa hyödynnetty esimerkkikuva, jonka kautta kunnat lähtivät luonnostelemaan omaa kestävän kehityksen johtamiskaaviota

Kuntien työpaja Vantaalla sekä kansainvälinen verkostoitumistapaaminen

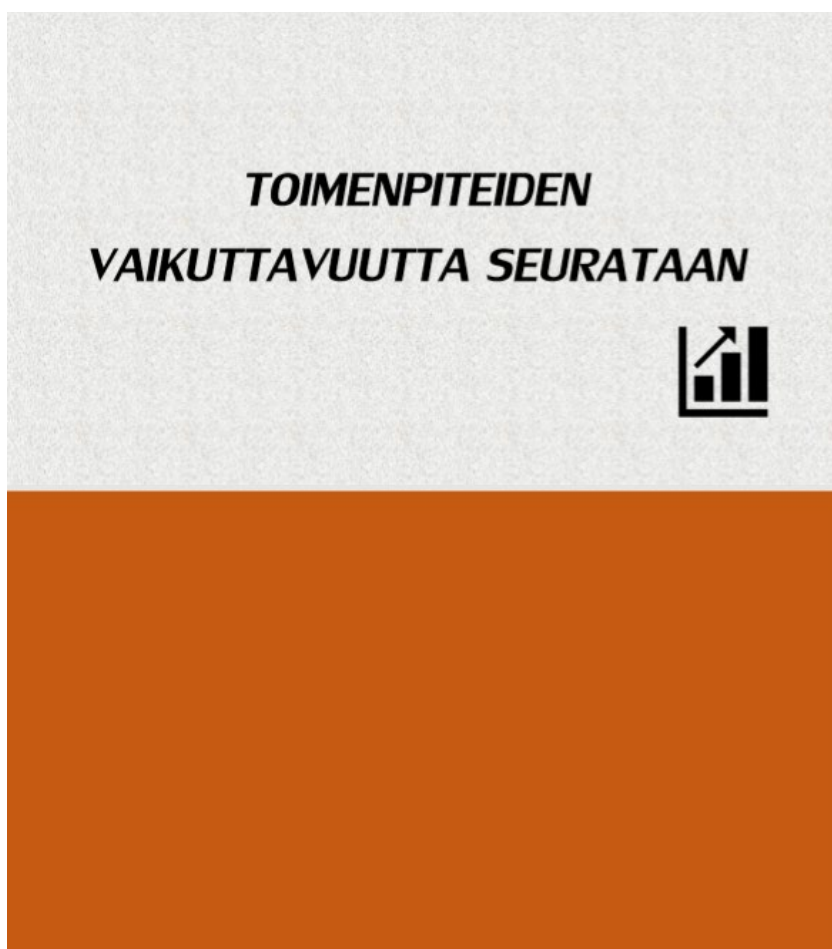
Hankkeen viimeinen yhteinen työpajakokonaisuus käynnistyi kansainvälisellä verkostoitumistilaisuudella 10.2.2020 Helsingissä. SDSN:n Martin Eriksson ja Katharina Hölscher DRIFT-tutkimuslaitoksesta esittelivät tutkimustuloksiaan kestävän kehityksen johtamisesta ja seurannasta konsortiolle ja kuntien edustajille.

Kansainvälisen verkostoitumispäivän jälkeen KESTO-hanke jatkui konsortion sisäisenä työpajana 11.2.2020 Vantaalla. Vantaan verkostoitumispäivään osallistui kunta-edustajien lisäksi myös hankkeen ohjausryhmän edustajia. Päivän tavoitteena oli testata ja jatkotyöstää aikaisempien hankkeissa toteutettujen tehtävien ja työpajojen

kautta muodostettuja kestävän kehityksen johtamisen malleja. Jatkotyöstössä hyödynnettiin perinteisten työpajojen lisäksi pelillisyyttä erityisesti tätä tilaisuutta varten suunniteltujen pelikorttien avulla (Kuva 4.).

Pelin idea oli seuraava:

- Kestävän kehityksen johtamista kuvataan kolmella eri johtamisen mallilla (johtamisen mallit yksi, kaksi ja kolme)
- Jokaisesta kolmesta eri johtamisen mallista eriteltiin noin kymmenen erilaista kyseistä kestävän kehityksen johtamisen malli kuvaavaa ominaisuutta
- Eri ominaisuudet värikoodattiin siten, että korttien toinen puoli kuvasi, mihin eri johtamisen malliin kyseinen ominaisuus liittyy
- Kuntia ohjeistettiin valitsemaan ominaisuuksien perusteella sellaiset kortit, jotka kuvastavat heidän nykyistä kestävän kehityksen johtamistyyliään
- Valinnan jälkeen kunnat käänsivät ominaisuuskortit ympäri, jolloin osallistujat saivat itselleen yleispiirteisen kuvan siitä, mikä johtamisen malli kolmesta vaihtoehdosta on omassa kunnassa vallitsevin vai koostuuko johtamismenetelmä tasaisesti kaikista kolmesta eri johtamisen mallista
- Lopuksi osallistujat kokosivat myös ominaisuuskortteja niistä osa-alueista, jotka kuvastivat heidän kuntiensa kestävän kehityksen tavoitteita/suuntaa



Kuva 4. Esimerkkikortti työpajassa hyödynnetyistä pelikorteista. Kortin etupuoletta löytyy ominaisuuden kuvaus ja kortin toisella puolella värikoodi kuvaamaan sitä mallia, johon omaisuus kuuluu.

Pelikorttien jälkeen käynnistettiin viimeinen työpajan osio, jossa kuntaedustajat kävivät läpi muutaman kunnan pienryhmissä annettuja tehtäviä. Jokaisessa pienryhmissä oli mukana fasilitaattorin lisäksi edustaja KESTO-hankkeen ohjausryhmästä. Pienryhmissä mietittiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä kunnissa pitäisi seuraavaksi tapahtua, että kuntien kestävän kehityksen johtamisen tavoitteet saavutettaisiin?

Mitä tukea ja apua valtionhallinnolta tarvitaan, että kuntien asettamat kestävän kehityksen johtamisen tavoitteet täyttyisivät?

Lähteet

- Bäcklund, P.; Häkli, J. & Schulman, H. (2017). Kansalaisosallistumisen muuttuva kenttä. Teoksessa Bäcklund, P. ym. (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere University Press.
- Barrutia, J. M.; Echebarria, C.; Paredes, M. R.; Hartmann, P.; Apaolaza, V. (2015). From Rio to Rio+20: twenty years of participatory, long term oriented and monitored local planning? *Journal of Cleaner Production*, 106, 594-607. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.12.085>
- Berg, A.; Lähteenoja, S.; Ylönen, M.; Korhonen-Kurki, K.; Linko, T.; Lonkila K.-M.; Lyytimäki, J.; Salmivaara, A.; Salo, H.; Schönach, P.; Suutarinen, I. (2019). POLKU2030 – Suomen kestävä kehityksen politiikan arviointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 23/2019.
- Bertoft, A. (2019). Kestävä kehitys ja sen johtaminen kaupungeissa - Case Turun kaupunki. Opinnäytetyö, Turun ammattikorkeakoulu. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/267020/Bertoft_Annan.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Deloitte (2018). Localisation of the Sustainable Development Goals in the Nordic municipalities 2018. Deloitte. https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/dk/Documents/strategy/Downloads/sdg_report_may2018_en.pdf
- Eikeland, O. (2007). Why Should Mainstream Social Researchers Be Interested in Action Research? *International Journal of Action Research*, 3(1+2), 38-64. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-412887>
- Evans, B. & Theobald, K. (2003). LASALA: Evaluating Local Agenda 21 in Europe, *Journal of Environmental Planning and Management*, 46(5), 781-794. DOI: [10.1080/0964056032000138481](https://doi.org/10.1080/0964056032000138481)
- Fenton, P. & Gustafsson, S. (2017). Moving from high-level words to local action—governance for urban sustainability in municipalities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26, 129-133. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.07.009>
- Hansson, S.; Arfvidsson, H. & Simon, D. (2019). Governance for sustainable urban development: the double function of SDG indicators. *Area Development and Policy*, 4(3), 217-235.

Heikkinen, H. L.T. & Jyrkämä, J. (1999). Mitä on toimintatutkimus? Teoksessa: Heikkinen ym. (toim.) *Siinä tutkija missä tekijä. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja*. Atena kustannus.

Helgeson, C. (2018). Structuring Decisions Under Deep Uncertainty. *Topoi*, 39, 257-269. <https://doi.org/10.1007/s11245-018-9584-y>

Hölscher, K. (2019). *Transforming urban climate governance: Capacities for transformative climate governance*. Erasmus University Rotterdam. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/118721>

Hölscher, Katharina (2020). Capacities for transformative (climate) governance in cities. Keynote presentation at Demos Helsinki, Kesto Project Seminar February 10, 2020.

Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019). *Global Sustainable Development Report: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, United Nations, New York. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

Jalonen, H. (2007). Kuusi teesiä kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön tehokkuudesta ja luovuudesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 35(4), 3. artikkeli.

Joas, M. (2019). Kestävä kaupunkikehitys. Esitys URMI-hankkeen WP2:n tuloksista hankkeen stakeboardille 15.8.2019. Helsinki.

Kestävän kehityksen pullonkaulat kunnissa (1998). Paikallinen Agenda 21 –projektin julkaisu. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kestävyyspaneeli (2020). *Kuusi polkua kestävyteen: evästyksiset systeemisen kestävyysmurroksen edistämiseksi Suomessa*. Luonnonvarakeskus, Suomen ympäristökeskus, Helsingin yliopiston kestävyystieteen instituutti 2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-906-4>

Kettunen, P.; Heino, H. & Sankala, I. (2019). Strategioista toiminnaksi?: kestävä kehityksen edistäminen paikallisella tasolla. *Focus localis*, 47. https://research.utu.fi/converis/portal/Publication/40284020?lang=fi_FI

Kroll, C.; Warchold, A. & Pradhan, P. (2019). Sustainable Development Goals (SDGs): Are we successful in turning trade-offs into synergies? *Palgrave Communications*, 5, 140. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0335-5>

- Krellenberg, K.; Bergsträsser, H.; Bykova, D.; Kress N. & Tyndall, K. (2019). Urban Sustainability Strategies Guided by the SDGs—A Tale of Four Cities. *Sustainability*, 11(4), 1116; <https://doi.org/10.3390/su11041116>
- Kanto H. (2005). Kestävän kehityksen arviointi kaupunkisuunnittelussa - tapaustutkimus Hämeenlinnasta. *Ympäristöosaston julkaisuja 35*. Hämeenlinnan seudun kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöosasto. <https://docplayer.fi/1984018-Kestavan-kehityksen-arviointi-kaupunkisuunnittelussa-tapaustutkimus-hameenlinnasta.html>
- Kuisma, J. (2015). *Mainetta ja tulosta – Yritysvastuun johtamisen lyhyt oppimäärä*. Porvoo, Bookwell Oy.
- Kuula, A. (2001). *Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä*. Vastapaino, Tampere. 2. painos.
- Lafferty, W. (2001, toim.). *Sustainable Communities in Europe*. Earthscan.
- Lafortune, G.; Zoeteman, K.; Fuller, G.; Mulder, R.; Dagevos, J. & Schmidt-Traub, G. (2019). The 2019 SDG Index and Dashboards Report for European Cities (prototype version). Sustainable Development Solutions Network (SDSN) and the Brabant Center for Sustainable Development (Telos). https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sdg_index_euro_cities.pdf
- Le Blanc, D. (2015). Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets. *Sustainable Development* 23(3), 176–187. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/sd.1582>
- Leponiemi, U. (2019). *Kollektiivinen kapasiteetti. Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa*. Väitöskirja, Tampereen yliopisto 153.
- Lähteenoja, S.; Berg, A. & Korhonen-Kurki, K. (2019). Kestävä kehitys vaatii tavoitteiden viemistä politiikan ytimeen. *Policy brief 4/2019*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- MacDonald, M.(1998). *Agendas for Sustainability. Environment and development into the twenty-first century*. Routledge/SEI Global Environment and Development Series, London.
- Majoinen, K. & Haveri, A. (2017). Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Julkaisussa: Nyholm, I.; Haveri,

- A.; Pekola-Sjöblom, M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. *Acta 264*. Suomen Kuntaliitto. Tampereen yliopisto. Valtiovarainministeriö.
- Majoinen, K. & Antila, A. (2018). Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa. Uutta ARTTU2-ohjelmasta. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja, nro 4/2018. Suomen Kuntaliitto.
- Moallemi, Enayat A; Malekpour, Shirin; Hadjikakou, Michalis; Raven, Rob; Szetey, Katrina; Moghadam, Mehran Mahdavi; Bandari, Reihaneh; Lester, Rebecca; Bryan, Brett A. (2019) Local Agenda 2030 for sustainable development. *The Lancet Planetary Health*, 3(6), e240-e241. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(19\)30087-7](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(19)30087-7)
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: catalyzing collaboration to create public value. *The leadership quarterly*, 21(2), 231–245. <http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.004>
- Möttönen, S. & Kettunen, P. (2015). Kuntien strategiadokumentit: systeemiteoreettista pohdintaa suurten kaupunkien strategioista. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 43: 2.
- Niemenmaa, V. (2001, toim.) Kestävä kehitys kunnallishallinnon haasteena - hyllypaperia, ekohelinää vai todellista muutosta? *Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja* 42. Helsingin yliopisto, maantieteen laitos.
- Ottelin, J., Heinonen J. & Junnila, S. (2018). Carbon footprint trends of metropolitan residents in Finland: How strong mitigation policies affect different urban zones. *Journal of Cleaner Production*, 170, 1523-1535. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.204>.
- Parkkinen, J.; Haveri, A. & Airaksinen, J. (2017). Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kunta-johtajien osaamistarpeiden muutoksesta. *Acta 268*, Suomen Kuntaliitto & Tampereen yliopisto. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3370
- Piipponen, S.-L. (2017). Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017. Uutta kunnista. *Kuntaliiton julkaisusarja* Nro 7/2018.
- Sallinen, S.; Majoinen, K. & Seppälä, J. (2017). *Toimiva kunta. Hyvinvointia! Sivistystä! Elinvoimaa!* Suomen Kuntaliitto.
- Shotter, J. (2007). With What Kind of Science Should Action Research Be Contrasted? *International Journal of Action Research*, 3(1+2), 65-92. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-412910>

Valencia, S. C.; Simon, D.; Croese, S.; Nordqvist, J.; Oloko, M.; Sharma, T.; Buck, N. T. & Versace, I. (2019). Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(1), 4-23, DOI: 10.1080/19463138.2019.1573172

Zeemering, E. S. (2018). Sustainability management, strategy and reform in local government, *Public Management Review* 20(1), 136-153, DOI: 10.1080/14719037.2017.1293148

Zinkernagel, R.; Evans, J. & Neij, L. (2018). Applying the SDGs to Cities: Business as Usual or a New Dawn? *Sustainability* 10(9), 3201; <https://doi.org/10.3390/su10093201>

TIETOKAYTTOON.FI

